

**Cauza C-728/22****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

24 noiembrie 2022

**Instanța de trimitere:**

Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

21 noiembrie 2022

**Apelante:**

Associazione Nazionale Italiana Bingo - Anib

Play Game Srl

**Intimate:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Obiectul procedurii principale**

Apel împotriva unei hotărâri a TAR Lazio de respingere a acțiunii formulate de anumiți operatori de activități de pariuri referitoare la jocurile bingo. Acțiunea respectivă viza anularea unui act administrativ care, în temeiul unei dispoziții legale, a impus o redevență lunară operatorilor ale căror concesiuni expiraseră și care în prezent se află în regim de „prelungire tehnică” până la finalizarea unei noi proceduri de cerere de ofertă pentru reatribuirea concesiunilor de către stat.

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

În temeiul articolului 267 al doilea paragraf TFUE, se solicită interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii referitoare la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor, în special a dispozițiilor Directivei 2014/23/UE, precum și a principiului protecției încrederii legitime, pentru a stabili dacă acestea

se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia concesiunile pentru desfășurarea activității de joc bingo trebuie să fie reatribuite, după expirarea lor, prin intermediul unei noi proceduri de cerere de ofertă deschise tuturor operatorilor din sector (prevăzută inițial pentru anul 2014, ulterior amânată și încă nefinalizată), obligând între timp concesionarii ale căror concesiuni au expirat să își desfășoare activitatea în regim de „prelungire tehnică” și să plătească statului o redevență lunară, supusă mai multor majorări, ca o condiție pentru a putea participa la noua procedură de cerere de ofertă, fără ca administrația să poată suspenda sau reduce redevența în cauză pentru a ține seama de deteriorarea echilibrului financiar al concesionarilor în cauză ca urmare a pandemiei de COVID-19.

### Întrebările preliminare

[1]. „Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune, precum și principiile generale care decurg din tratat și, în special, articolele 15, 16, 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană și articolele 8, 49, 56, 12, 145 și 151 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se aplică concesiunilor de exploatare a jocului bingo, atribuite prin procedură de selecție în anul 2000, care au expirat și, ulterior, au fost prelungite în mod repetat prin dispoziții legislative intrate în vigoare după intrarea în vigoare a directivei și după expirarea termenului de transpunere a acesteia?”

[2]. „În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, Directiva 2014/23/UE se opune unei interpretări sau aplicări a unor dispoziții legislative naționale sau unor practici care au la bază aceste dispoziții de natură să priveze administrația de puterea discreționară de a iniția, la cererea părților interesate, o procedură administrativă prin care se urmărește modificarea condițiilor de exploatare a concesiunilor, cu sau fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, după cum renegocierea echilibrului contractual este sau nu este considerată o modificare substanțială, în cazul în care intervin evenimente neprevăzute și imprevizibile neimputabile părților și care afectează în mod semnificativ condițiile normale de risc operațional, atât timp cât aceste condiții persistă și atât timp cât este necesar pentru restabilirea condițiilor inițiale de exploatare a concesiunilor?”

[3]. „Directiva 89/665/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/23/UE, se opune unei interpretări sau aplicări a unor dispoziții legislative naționale sau unor practici care au la bază aceste dispoziții care permit ca legiuitorul sau administrația publică să condiționeze participarea la procedura de reatribuire a concesiunilor de jocuri de noroc de adeziunea concesionarului la regimul de prelungire tehnică, chiar în cazul în care este exclusă posibilitatea renegocierii condițiilor de exploatare a concesiunii în scopul echilibrării acestora, ca urmare a unor evenimente neprevăzute și imprevizibile neimputabile părților, care afectează în mod semnificativ condițiile normale de risc operațional, atât timp

cât aceste condiții persistă și atât timp cât este necesar pentru restabilirea condițiilor inițiale de exploatare a concesiunilor?”

[4]. „În orice caz, articolele 49 și 56 TFUE, precum și principiile securității juridice și efectivității, precum și principiul protecției încrederii legitime se opun unei interpretări sau aplicări a unor dispoziții legislative naționale sau a unor practici care au la bază aceste dispoziții de natură să priveze administrația de puterea discreționară de a iniția, la cererea părților interesate, o procedură administrativă prin care se urmărește modificarea condițiilor de exploatare a concesiunilor, cu sau fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, după cum renegocierea echilibrului contractual este sau nu este considerată o modificare substanțială, în cazul în care intervin evenimente neprevăzute și imprevizibile neimputabile părților și care afectează în mod semnificativ condițiile normale de risc operațional, atât timp cât aceste condiții persistă și atât timp cât este necesar pentru restabilirea condițiilor inițiale de exploatare a concesiunilor?”

[5]. „Articolele 49 și 56 TFUE și principiile securității juridice și efectivității, precum și principiul protecției încrederii legitime se opun unei interpretări sau aplicări a unor dispoziții legislative naționale sau a unor practici care au la bază aceste dispoziții care permit legiuitorului sau administrației publice să condiționeze participarea la procedura de reatribuire a concesiunilor de jocuri de noroc de adeziunea concesionarului la regimul de prelungire tehnică, chiar în cazul în care este exclusă posibilitatea de a renegocia condițiile de exploatare a concesiunii în scopul echilibrării acestora, ca urmare a unor evenimente neprevăzute și imprevizibile neimputabile părților și care afectează în mod semnificativ condițiile normale de risc operațional, atât timp cât aceste condiții persistă și atât timp cât este necesar pentru restabilirea condițiilor inițiale de exploatare a concesiunilor?”

[6]. „La un nivel mai general, articolele 49 și 56 TFUE și principiile securității juridice și efectivității, precum și principiul protecției încrederii legitime se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede obligația operatorilor sălilor de bingo de a plăti lunar o redevență oneroasă de prelungire tehnică, care nu a fost prevăzută în actele de concesiune inițiale, cu aceeași valoare pentru toate tipurile de operatori și modificată în timp de legiuitor, fără nicio legătură dovedită cu caracteristicile și cu derularea raportului individual de concesiune?”

### **Dispozițiile de drept al Uniunii Europene invocate**

Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune

Articolul 49 TFUE – libertatea de stabilire în interiorul Uniunii Europene

Articolul 56 TFUE – libera prestare a serviciilor

Principiul protecției încrederii legitime

Articolele 15, 16, 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

Articolul 3 TUE

Articolele 8, 12, 145 și 151 TFUE.

### **Dispozițiile de drept național invocate**

Articolul 1 alineatele 636-638 din legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato («Legge di stabilità per il 2014») [Legea nr. 147 din 27 decembrie 2013 – Dispoziții pentru întocmirea bugetului de stat anual și multianual („Legea stabilității pentru anul 2014”, denumită în continuare „Legea nr. 147/2013”)], cu modificările și completările ulterioare, în special cele introduse prin Legea nr. 208 din 28 decembrie 2015 (denumită în continuare: „Legea nr. 208/2015”) și prin Legea nr. 205 din 27 decembrie 2017 (denumită în continuare: „Legea nr. 205/2017”).

Articolul 165 din decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (Decrețul legislativ nr. 50 din 18 aprilie 2016) (denumit în continuare: „Codul achizițiilor publice”).

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii**

- 1 În Italia, organizarea jocului bingo este rezervată statului, care a reglementat-o pentru prima dată prin decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29 (Decrețul ministrului de finanțe nr. 29 din 31 ianuarie 2000), care prevede că desfășurarea respectivelor activități de joc este încredințată titularilor de concesiuni atribuite prin procedură de selecție. Statul a încredințat gestionarea acestui sector Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agenția Vamală și a Monopolurilor, denumită în continuare „ADM”).
- 2 Inițial, durata concesiunilor era stabilită la șase ani, după care concesiunile nu puteau fi reînnoite decât o singură dată, și nu era prevăzută plata niciunei redevențe în favoarea statului. Neaplicarea redevențelor era justificată de faptul că statul obținea oricum un avantaj economic direct de pe urma activității operatorilor, constând în așa-numita „prelevare fiscală” aplicată veniturilor obținute de concesionari din vânzarea cartoanelor de joc.
- 3 Pentru a asigura respectarea principiului european al concurenței în ceea ce privește atribuirea de noi concesiuni sau reatribuirea concesiunilor al căror termen a expirat, legiuitorul italian a decis să organizeze, sub rezerva alinierii în timp a majorității concesiunilor care au expirat sau urmează să expire în anii 2013 și 2014, o procedură unică de cerere de ofertă deschisă participării tuturor operatorilor din sector, care inițial urma să aibă loc până la 31 decembrie 2014. Legiuitorul a stabilit că, între timp, concesionarii a căror concesiune se încheia (cu

o concesiune al cărei termen urma să expire) trebuie să își desfășoare activitatea în regim de „prelungire tehnică”, plătiind statului o redevență lunară de 2 800 de euro, și că aceasta constituie o condiție pentru a putea participa la viitoarea procedură de cerere de ofertă, introducând astfel principiul caracterului oneros al concesiunilor [articolul 1 alineatele 636-638 din Legea nr. 147/2013].

- 4 În anul 2015, după expirarea termenului prevăzut inițial pentru desfășurarea procedurii de cerere de ofertă, legiuitorul a amânat termenul până la 31 decembrie 2016 și a extins regimul de prelungire tehnică și în privința concesiunilor care expirau în anii 2015-2016, majorând în același timp redevența lunară la 5 000 de euro și interzicând transferul spațiilor pe toată durata prelungirii tehnice (Legea nr. 209/2015).
- 5 În anul 2017, după expirarea din nou a termenului pentru desfășurarea procedurii de cerere de ofertă, legiuitorul l-a amânat pentru 30 septembrie 2018 și a extins regimul de prelungire tehnică și în privința concesiunilor care expirau în anii 2017-2018, majorând în același timp redevența lunară la 7 500 de euro (Legea nr. 205/2017).
- 6 Prin intervenții normative succesive, legiuitorul a extins în continuare regimul de prelungire tehnică până în anul 2023, a suspendat în cursul anului 2020 plata redevenței pe perioada în care spațiile comerciale au fost închise din cauza pandemiei de COVID-19, eșalonând plata sumelor datorate, și, în sfârșit, a stabilit data de 31 martie 2023 ca termen pentru organizarea noii procedurii de cerere de ofertă. Până în prezent, această procedură nu a fost încă lansată.
- 7 Reclamantele, care desfășoară activități de jocuri și de pariuri referitoare la bingo pe baza unor concesiuni al căror termen a expirat și care funcționează în regim de prelungire tehnică, considerând că se află într-o situație de dificultate financiară foarte gravă, cauzată atât de efectele pandemiei de COVID-19, cât și de aplicarea reglementării descrise mai sus, care a introdus, printre altele, plata unei redevențe lunare pentru concesiune, au depus la ADM o cerere de suspendare imediată a acestei redevențe până la restabilirea condițiilor inițiale de echilibru economic și financiar și, în orice caz, o cerere de ajustare a redevențelor datorate în funcție de capacitatea lor efectivă de plată.
- 8 În special, reclamantele au solicitat ADM să înlăture aplicarea dispozițiilor legale menționate mai sus pentru motivul că sunt contrare articolelor 15, 16, 20 și 21 din cartă, articolului 3 TUE și articolelor 8, 49, 56, 12, 145 și 151 TFUE.
- 9 Prin nota din 18 noiembrie 2020, ADM a respins cererea, motivând că nu are dreptul să modifice efectele unei dispoziții legale prin intermediul unei decizii administrative.
- 10 Împotriva acestui refuz, reclamantele au introdus mai întâi o acțiune la TAR Lazio, care, ținând seama și de hotărârea Corte costituzionale (Curții Constituționale) nr. 49/2021, care declarase nefondate anumite îndoieli cu privire la constituționalitatea Legii nr. 205/2017, a respins acțiunea.

- 11 Ulterior, acestea au declarat apel la instanța de trimitere. În special, apelantele invocă nelegalitatea dispozițiilor legale puse în aplicare de ADM în decizia atacată, atât în raport cu dreptul constituțional național, cât și în raport cu dreptul Uniunii Europene.
- 12 Ele susțin că faptul că redevența de prelungire tehnică este prevăzută de o normă legislativă nu poate justifica o practică în temeiul căreia ADM este privată de puterea discreționară de a adopta acte administrative prin care se urmărește reechilibrarea condițiilor economice și financiare de exploatare a concesiunilor atunci când acestea sunt afectate de evenimente imprevizibile. În această privință, măsurile de suspendare temporară a plății acestei redevențe introduse de legiuitor în perioada de închidere a sălilor de jocuri de noroc ca urmare a pandemiei de COVID-19 nu ar fi fost suficiente, dat fiind că obligația de plată nu a fost eliminată, ci numai amânată, și că după redeschiderea activității s-a dovedit considerabil redusă, în timp ce costurile de exploatare au crescut.
- 13 În plus, ar fi fost încălcat articolul 165 din Codul achizițiilor publice (prin care articolul 43 din Directiva 2014/23/UE a fost transpus în dreptul italian) ca urmare a nerenegocierii echilibrului economic al concesiunii, care, deși implică, prin însăși natura sa, un transfer al riscului operațional către concesionarul care obține cea mai mare parte a veniturilor din vânzarea de servicii pe piață, nu exclude posibilitatea luării în considerare, în anumite condiții, a efectelor condițiilor operaționale excepționale și a modificării raportului de concesiune actual.

#### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 14 Instanța de trimitere arată mai întâi că, dintre cele două sesizări solicitate de apelante, și anume sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) și sesizarea Corte costituzionale (Curtea Constituțională), prima sesizare trebuie considerată prioritară, întrucât instanța de trimitere este o instanță de ultim grad de jurisdicție, iar interpretarea dreptului Uniunii este relevantă pentru soluționarea litigiului.
- 15 **În primul rând**, instanța de trimitere arată că apelantele au prezentat elemente de natură să demonstreze că condițiile de exploatare a concesiunilor, în special sustenabilitatea costurilor operaționale, sunt grav compromise ca urmare a pandemiei de COVID-19, în timp ce Corte costituzionale (Curtea Constituțională) s-a pronunțat, în hotărârea nr. 49/2021 pe care s-a întemeiat TAR, pe date din anul 2019, și anume date anterioare crizei sanitare.
- 16 În plus, deși redeschiderea sălilor de jocuri (care a avut loc progresiv începând cu luna mai 2021) și suspendarea temporară a obligației de plată a redevenței, însoțită de eșalonarea sumelor datorate (fără a le reduce la zero), au permis continuarea activităților, aceste măsuri nu fost, prin ele însele, de natură să îmbunătățească situația concesionarilor jocului bingo care își desfășoară activitatea în regim de prelungire tehnică.

- 17 **În al doilea rând**, instanța de trimitere precizează că, fiind vorba despre concesiuni atribuite în anul 2000 în urma unei proceduri de cerere de ofertă, care au expirat ulterior și au fost prelungite în mod repetat prin dispoziții legale, dintre care ultima datează din 2017, ar trebui să fie posibilă aplicarea Directivei 2014/23/UE. În această privință, instanța de trimitere face trimitere la jurisprudența Curții potrivit căreia, deși „*legislația Uniunii aplicabilă unui contract de concesiune este, în principiu, cea în vigoare la momentul la care entitatea contractantă alege tipul de procedură pe care o va urma*” și „*dispozițiile unei directive al cărei termen de transpunere a expirat după acest moment sunt neaplicabile*”, nu este mai puțin adevărat că „*legislația Uniunii în raport cu care trebuie apreciată această modificare este cea în vigoare la data acestei modificări. Curtea a precizat în acest context că faptul că încheierea contractului de concesiune inițial este anterioară adoptării normelor Uniunii în materie nu implică nicio consecință în această privință*” (Hotărârea Curții din 2 septembrie 2021, Sisal și alții, C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672, punctele 24 și 28, precum și jurisprudența citată).
- 18 În plus, în cazul în care Curtea consideră că directiva a realizat nu numai o apropiere a legislațiilor, ci și o armonizare exhaustivă, „*orice măsură națională într-un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări complete [...] trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu cele ale dreptului primar*” (Hotărârea Curții din 2 septembrie 2021, Sisal și alții, C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672, punctul 32, precum și jurisprudența citată).
- 19 Instanța de trimitere consideră că este aplicabil în special articolul 43 din Directiva 2014/23/UE, interpretat în lumina definiției noțiunii de „concesiune” care figurează la articolul 5 și a principiilor enunțate în considerentele (75) și (76) ale acestei directive. În temeiul acestei dispoziții, pot fi efectuate în mod excepțional modificări ale concesiunilor existente, în special în cazul în care acestea sunt prevăzute în contractul inițial și în cazul în care continuarea raportului de concesiune nu este posibilă din motive economice sau tehnice.
- 20 Această dispoziție a fost transpusă în dreptul național în special prin articolul 165 din Codul achizițiilor publice, care prevede că, având în vedere faptul că concesiunile implică prin definiție transferul riscului operațional către concesionar, care este remunerat prin atribuirea majorității veniturilor din exploatare, condițiile de exploatare trebuie să rămână normale pentru a menține echilibrul economic și financiar al concesiunii. În caz contrar, concesiunea poate prevedea diverse ajustări, inclusiv sub formă de contribuții publice.
- 21 Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea cu Directiva 2014/23/UE
- a) pe de o parte, a interpretării date de ADM legislației italiene privind concesiunile pentru jocul bingo, care privează administrația de competența de a adopta, la cererea părților interesate, măsuri de modificare a condițiilor

- de exploatare a concesiunilor, cu sau fără organizarea unei noi proceduri de cerere de ofertă (după cum renegocierea echilibrului convențional este considerată o „modificare substanțială” sau nu), în cazul în care intervin evenimente neprevăzute neimputabile părților și care afectează în mod semnificativ condițiile normale de risc operațional;
- b) pe de altă parte, a legislației naționale prin care s-a prevăzut prelungirea tehnică a concesiunilor al căror termen a expirat până la organizarea unei noi proceduri de cerere de ofertă, condiționând această prelungire, precum și însăși posibilitatea de a participa la viitoarea procedură de cerere de ofertă, de plata unei redevențe lunare, supusă unor majorări semnificative în timp. În plus, această redevență este stabilită în mod abstract și fără nicio apreciere concretă a condițiilor economice ale concesiunii individuale, cu efecte potențiale de modificare a echilibrului general al concesiunii.
- 22 **În al treilea și ultimul rând**, în ipoteza în care Curtea ar considera că Directiva 2014/23/UE nu este aplicabilă, instanța de trimitere exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea practicii și a normelor naționale menționate la punctul precedent cu principiile generale consacrate la articolele 15, 16, 20 și 21 din cartă, la articolul 3 TUE și la articolele 8, 49, 56, 112, 145 și 151 TFUE, în special cu principiile libertății de stabilire, liberei prestări a serviciilor și protecției încrederii legitime. În această privință, ea face trimitere la interpretarea dată de Curte acestor principii generale în Hotărârea din 2 septembrie 2021 (Sisal și alții, C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672).
- 23 În această privință, chiar admitând că instituirea regimului de prelungire tehnică a concesiunilor în cauză este justificată de necesitatea de a alinia termenele de expirare a concesiunilor existente pentru a pune în aplicare dispozițiile dreptului Uniunii în temeiul cărora concesiunile publice trebuie să fie reatribuite, după expirarea lor, prin intermediul unor proceduri competitive de atribuire, acest regim ar părea contrar articolelor 49 și 56 TFUE, întrucât introduce restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor care, astfel cum au fost reglementate și reiterate în mod specific, dau naștere unor îndoieli cu privire la necesitatea lor concretă, la caracterul lor adecvat, la proporționalitatea și la utilitatea lor în raport cu obiectivul urmărit.