

Cauza C-730/22

**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

Apelantă:

Coral Srl

Intimate:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Celelalte părți din procedură:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Intervenienți:

BC

BD

EF

GL

HU

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 stabilit din nou la 7 500 de euro redevența lunară impusă 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 Directivei 2014/23/UE, a libertății de stabilire, a liberei prestări a serviciilor și a liberei circulații a serviciilor și a capitalurilor, în special în raport cu principiul protecției încrederii legitime, cu protecția concurenței și cu principiul nediscriminării, 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, și interzicându-le să transfere spațiile în care se desfășoară activitatea de joc de noroc, înrăutățind astfel echilibrul economic și financiar al concesiunilor inițiale.

Întrebarea preliminară

„Directiva 2014/23/UE, în măsura în care este considerată aplicabilă și, în orice caz, principiile generale care decurg din articolele 26, 49, 56 și 63 TFUE, astfel cum au fost interpretate și aplicate în jurisprudența Curții de Justiție, în special în ceea ce privește interzicerea discriminării, principiul proporționalității și protecția concurenței, precum și libera circulație a serviciilor și a capitalurilor, se opun aplicării unei reglementări naționale în temeiul căreia legiuitorul național sau autoritățile publice pot, în cursul așa-numitei „prelungiri tehnice”, reînnoite de mai multe ori în ultimul deceniu, în domeniul concesiunilor de jocuri de noroc, să modifice în mod unilateral raportul în curs prin introducerea obligației de a plăti redevențe pentru concesiune, inițial nedatorate, și prin majorarea ulterioară a redevențelor respective în mai multe rânduri, redevențele fiind stabilite întotdeauna pe o bază fixă pentru toți concesionarii, indiferent de cifra de afaceri, introducând de asemenea constrângeri suplimentare asupra activității concesionarilor, precum interdicția de a transfera spațiile și condiționând participarea la procedura viitoare de reatribuire a concesiunilor de aderarea operatorilor la regimul de prelungire tehnică în cauză?”

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 26 TFUE – libera circulație a serviciilor și a capitalurilor

Articolul 49 TFUE – libertatea de stabilire în interiorul Uniunii Europene

Articolul 56 TFUE – libera prestare a serviciilor

Articolul 63 TFUE – restricții privind circulația capitalurilor - respectarea principiului proporționalității

Principiul protecției încrederii legitime

Protecția concurenței

Interzicerea discriminării

Dispozițiile de drept național invocate

Articolul 1 alineatele 636-638 din lege 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”).

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 (Decretul 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 cerere de ofertă. 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”, plătind 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 Coral Srl, o societate care desfășoară activități de jocuri și de pariuri referitoare la bingo pe baza unei concesiuni al cărei termen a expirat și care funcționează în regim de prelungire tehnică, a contestat în fața TAR Lazio, împreună cu alte întreprinderi concesionare mici și mijlocii aflate în aceeași situație, decizia din 8 ianuarie 2018 adoptată de ADM în temeiul Legii nr. 2015/2017. Prin decizia respectivă, ADM a stabilit din nou, până la reatribuirea concesiunilor cu termen de expirare în perioada 2013-2018, redevența lunară datorată de concesionari pentru continuarea activității în regim de prelungire tehnică, suma stabilită fiind de 7 500 de euro.
- 8 În special, reclamanta a susținut că majorarea redevenței este nerezonabilă și nejustificată, având în vedere gratuitatea inițială a acestei concesiuni, introducerea unilaterală de către legiuitor a caracterului său oneros și majorările continue

practicate în cursul anilor precedenți în pofida scăderii veniturilor provenite din activitatea de organizare a jocului bingo începând cu anul 2012.

- 9 Aceasta a invocat de asemenea modul abuziv în care a fost utilizat în acest sector, încă din 2013, instrumentul „*prelungirii tehnice*”, care este un instrument de natură tranzitorie și excepțională, fiind astfel încălcate principiile liberei concurențe, egalității de tratament, transparenței și nediscriminării și fiindu-i limitată libertatea de inițiativă economică privată, care a fost „*restrânsă în mod nepermis*” prin obligația de a adera la prelungirea tehnică și de a plăti redevența lunară corelativă ca o condiție de participare la următoarea procedură de cerere de ofertă pentru atribuirea noilor concesiuni.
- 10 În aceste condiții, reclamanta a solicitat de asemenea TAR să ridice o excepție de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile legale aplicate de ADM în decizia atacată, precum și să adreseze o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”).
- 11 TAR a sesizat Cortele constituționale (Curtea Constituțională) în vederea examinării compatibilității cu Constituția a Legii nr. 205/2017, în măsura în care a modificat articolul 1 alineatul (636) din Legea nr. 147/2013, prevăzând că ADM organizează o procedură de cerere de ofertă în vederea reatribuirii concesiunilor pentru jocul bingo „*cel târziu la 30 septembrie 2018*” și majorând în același timp la 7 500 de euro redevența lunară stabilită anterior la 5 000 de euro prin Legea 208/2015 și la 2 800 de euro prin Legea nr. 147/2013.
- 12 Curtea Constituțională, în hotărârea sa nr. 49/2021, deși a subliniat că există „*disfuncționalități grave în practica legislativă constând în amânarea constantă și repetată a procedurilor de cerere de ofertă prin intervenții care, în loc să favorizeze tranziția către noua reglementare a acestui sector de piață, se limitează la extinderea, periodică, a domeniului de aplicare temporal al măsurii tranzitorii de prelungire tehnică a concesiunilor anterioare*” și a considerat dezirabilă, „*inclusiv pentru protecția concurenței, instituirea unui cadru juridic definit și stabil în toate aspectele sale*”, a constatat că nu există niciun conflict între reglementarea în cauză și dispozițiile constituționale privind libertatea de inițiativă economică și egalitatea în fața legii invocate de autorul excepției, coroborate de asemenea cu articolele 16, 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 13 În urma acestei decizii, TAR a respins acțiunea în totalitate printr-o hotărâre împotriva căreia Coral Srl a declarat apel în fața instanței de trimitere.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 14 Printre altele, apelanta a invocat caracterul eronat al aprecierii ca nefondată a întrebării preliminare privind incompatibilitatea reglementării naționale cu dreptul Uniunii.

- 15 În această privință, apelanta a făcut trimitere la principiile stabilite de Curte într-o hotărâre în care o reglementare de drept italian într-o materie similară (care permitea continuarea concesiunii și după expirarea duratei inițiale a concesiunii pentru colectarea pariurilor pentru jocurile loto naționale cu extrageri instantanee în favoarea fostului concesionar, societatea Lottomatica, căreia Lotterie nazionale i- a succedat în drepturi) a fost considerată a fi compatibilă cu dreptul Uniunii, întrucât, în cazul respectiv, intervenția legiuitorului asupra concesiunii inițiale nu a determinat modificări substanțiale în sensul articolului 43 din Directiva 2014/23/UE (Hotărârea din 2 septembrie 2021, Sisal și alții, C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 În schimb, în opinia apelantei, regimul de prelungire tehnică în discuție în litigiul principal implică modificări excesive ale concesiunilor existente, care depășesc limitele permise de articolele 3 și 43 din Directiva 2014/23/UE. Astfel, regimul menționat, introdus de legiuitor în 2013 și reînnoit în mod neîntrerupt de-a lungul anilor este din ce în ce mai împovărător pentru operatori, dat fiind că redevența pentru prelungirea tehnică a devenit din ce în ce mai mare (în comparație cu gratuitatea inițială a concesiunii), că participarea la o nouă procedură de cerere de ofertă în viitor (de altfel amânată în mod continuu și neorganizată până în prezent) nu este permisă în cazul refuzului de a adera la regimul de prelungire și că este interzis transferul de spații.
- 17 Pe lângă faptul că este contrar directivei menționate, regimul de prelungire tehnică încălcă articolele 26, 49, 56 și 63 TFUE, în măsura în care este contrar principiilor caracterului rezonabil, egalității de tratament, nediscriminării, transparenței, proporționalității, încrederii legitime, libertății de stabilire și libertății de a presta servicii.
- 18 Modificarea unilaterală efectuată de legiuitorul italian ar fi afectat echilibrul economic al concesiunilor în curs și al sectorului jocurilor de noroc în sine, neafectând în același mod toți operatorii, ci afectând îndeosebi micii concesionari, precum apelanta, care s-ar fi confruntat astfel cu alegerea între a continua să plătească redevențe devenite deja nesustenabile și a-și ceda afacerea marilor operatori, pentru care redevența fixă, deși majorată, a rămas în esență o sumă derizorie, configurându-se *de facto* ca un fel de „impozitare regresivă”, a cărei cotă scade în raport cu creșterea bazei de impozitare.
- 19 Intimata ADM a contestat aceste argumente, arătând în special că TAR a confirmat în mod întemeiat compatibilitatea regimului de prelungire tehnică a concesiunilor pentru jocul bingo cu dreptul Uniunii, întrucât scopul său este acela de a permite concesionarilor existenți, toți supuși aceluiași condiții de prelungire tehnică (așadar, fără nicio discriminare), să participe la noua procedură competitivă de cerere de ofertă în condiții de egalitate, astfel cum o impune dreptul Uniunii.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 20 Instanța de trimitere arată mai întâi că, dintre cele două sesizări solicitate de apelantă, 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.
- 21 **În primul rând**, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea cu Directiva 2014/23/UE a unei reglementări naționale care prevede prelungirea tehnică a concesiunilor care au expirat până la organizarea unei noi proceduri de cerere de ofertă, care a fost amânată de mai multe ori și nu a fost încă finalizată, condiționând această prelungire, precum și însăși posibilitatea de a participa la viitoarea procedură de cerere de ofertă, de plata unei redevențe lunare, care a făcut obiectul 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 Deși însăși noțiunea de concesiune, în conformitate cu directiva Uniunii menționată anterior, presupune existența unui risc operațional substanțial care poate exista atât la nivelul cererii, cât și la nivelul ofertei (și care poate depinde, de asemenea, de fluctuația în timp a structurii costurilor întreprinderii), în speță legiuitorul italian a modificat în mod semnificativ însăși structura costurilor întreprinderilor din sectorul jocului bingo.
- 23 **În al doilea rând**, în cazul în care Curtea nu ar considera Directiva 2014/23/UE ca fiind aplicabilă, instanța de trimitere exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea reglementării naționale în cauză cu principiile generale consacrate la articolele 49 și 56 TFUE și în special cu principiul protecției jurisdicționale efective și cu principiul 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, în special punctele 35 și 36).
- 24 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.