HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

13 septembrie 2007 *

În cauza C-260/04,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 17 iunie 2004,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnul K. Wiedner, de doamna C. Cattabriga și de domnul L. Visaggio, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul G. De Bellis, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

susținută de:

Regatul Danemarcei, reprezentat de domnul J. Molde, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Regatul Spaniei, reprezentat de domnul F. Díez Moreno, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

interveniente,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul E. Juhász, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii G. Arestis (raportor) și J. Malenovský, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 29 martie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin reînnoirea a 329 de concesiuni pentru gestionarea de pariuri hipice fără a recurge la o procedură de licitație, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Tratatului CE și, în special, a încălcat principiul general al transparenței, precum și obligația de publicitate care decurg din articolele 43 CE și 49 CE.

Cadrul juridic

Legislația națională

2 În Italia, gestionarea jocurilor și a pariurilor hipice era inițial rezervată Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (Uniunea Națională pentru Ameliorarea Raselor de Cai, denumită în continuare „UNIRE"), care putea alege gestionarea directă sau atribuirea către terți a serviciilor de colectare și de acceptare a pariurilor respective. UNIRE a încredințat această gestionare agențiilor hipice.

3 Legea nr. 662 din 23 decembrie 1996 (supliment ordinar la GURI nr. 303 din 28 decembrie 1996) a atribuit ulterior organizarea și gestionarea jocurilor și a pariurilor legate de cursele hipice Ministerului Finanțelor, precum și Ministerului Resurselor Agricole, Alimentare și Forestiere, care au fost autorizate să se ocupe de aceasta în

mod direct sau prin intermediul unor organisme publice, societăți ori book-makers desemnați de acestea. Articolul 3 alineatul 78 din această lege prevedea că se va proceda, pe cale administrativă, la reorganizarea jocurilor și a pariurilor legate de cursele de cai în ceea ce privește aspectele organizațional, funcțional, fiscal și de sancționare, precum și la repartizarea veniturilor provenite din aceste pariuri.

4 În aplicarea acestui articol din legea menționată, guvernul italian a adoptat Decretul președintelui Republicii nr. 169 din 8 aprilie 1998 (GURI nr. 125 din 1 iunie 1998, denumit în continuare „Decretul nr. 169/1998"), al cărui articol 2 prevedea că Ministerul Finanțelor, în acord cu Ministerul Politicilor Agricole și Forestiere, atribuie prin cereri de ofertă, organizate potrivit normelor comunitare, concesiunile pentru gestionarea pariurilor hipice către persoane fizice sau societăți care îndeplinesc condițiile necesare. Cu titlu tranzitoriu, articolul 25 din Decretul nr. 169/1998 a prevăzut o prorogare până la 31 decembrie 1998 a concesiunilor acordate de UNIRE sau, dacă se dovedea a fi imposibil de organizat cererile de ofertă înainte de această dată, până la 31 decembrie 1999.

5 Decretul ministerial din 7 aprilie 1999 (GURI nr. 86 din 14 aprilie 1999) a aprobat ulterior planul de consolidare a rețelei de colectare și de acceptare a pariurilor hipice în scopul de a crește de la 329 la 1 000 numărul centrelor de colectare pe ansamblul teritoriului italian. În timp ce 671 de noi concesiuni au făcut obiectul unei cereri de ofertă, Directiva ministrului Finanțelor din 9 decembrie 1999 a prevăzut reînnoirea celor 329 de „vechi concesiuni" ale UNIRE. În aplicarea acestei directive, Decizia Ministerului Finanțelor din 21 decembrie 1999 (GURI nr. 300 din 23 decembrie 1999, denumită în continuare „decizia atacată") a reînnoit concesiunile menționate pentru o perioadă de șase ani începând cu 1 ianuarie 2000.

6 Decretul-lege nr. 452 din 28 decembrie 2001 (GURI nr. 301 din 29 decembrie 2001), transformat după modificare în Legea nr. 16 din 27 februarie 2002 (GURI nr. 49 din 27 februarie 2002), a prevăzut ulterior, pe de o parte, ca „vechile concesiuni" să fie

reatribuite potrivit Decretului nr. 169/1998, și anume prin intermediul unei cereri de ofertă comunitare, și, pe de altă parte, ca respectivele concesiuni să rămână valabile până la reatribuirea lor definitivă.

7 În final, Decretul-lege nr. 147 din 24 iunie 2003 de prorogare a termenelor și a dispozițiilor de urgență în materie bugetară (GURI nr. 145 din 25 iunie 2003), devenit Legea nr. 200 din 1 august 2003 (GURI nr. 178 din 2 august 2003, denumită în continuare „Legea nr. 200/2003"), prevede la articolul 8 alineatul 1 recunoașterea statutului financiar al fiecărui concesionar în scopul rezolvării problemei „minimului garantat", contribuția pe care fiecare concesionar era obligat să o verse UNIRE, independent de volumul efectiv al veniturilor pentru anul în curs, care se dovedise a fi excesivă și determinase o criză economică a domeniului pariurilor hipice. În aplicarea legii menționate, comisarul extraordinar desemnat de UNIRE a adoptat Decizia nr. 107/2003 din 14 octombrie 2003, care a prorogat concesiunile deja acordate cu scopul de a proceda la determinarea sumelor care trebuie plătite de concesionari până la împlinirea scadenței ultimei plăți, termen fixat la 30 octombrie 2011, și, în orice caz, până la data la care noile concesiuni sunt atribuite prin cereri de ofertă.

Situația de fapt și procedura precontencioasă

8 Ca urmare a unei plângeri depuse de un operator privat din domeniul pariurilor hipice, Comisia a trimis autorităților italiene, la 24 iulie 2001, o scrisoare de punere în întârziere, în conformitate cu articolul 226 CE, care atrăgea atenția acestora cu privire la incompatibilitatea cu principiul general al transparenței și cu obligația de publicitate, care decurg din articolele 43 CE și 49 CE, a sistemului italian de concesionare a activității de gestionare a pariurilor hipice și, în special, a reînnoirii, fără a se recurge la o procedură de licitație, a 329 de vechi concesiuni atribuite către UNIRE, reînnoire prevăzută de decizia atacată. Ca răspuns la aceasta, guvernul italian a informat, prin scrisorile din 30 noiembrie 2001 și din 15 ianuarie 2002, cu privire la proiectul și la adoptarea Legii nr. 16 din 27 februarie 2002.

9 Întrucât evoluția dispozițiilor legii menționate nu era satisfăcătoare, Comisia a emis la 16 octombrie 2002 un aviz motivat prin care invita Republica Italiană să adopte măsurile necesare pentru a se conforma avizului menționat într-un termen de două luni de la primirea acestuia. Prin scrisoarea din 10 decembrie 2002, guvernul italian a răspuns că era necesar să se procedeze, înaintea lansării cererilor de ofertă, la recunoașterea punctuală a statutului financiar al titularilor de concesiuni încă în vigoare.

10 Întrucât nu a primit nicio informație suplimentară privind finalizarea procedurii menționate de recunoaștere și lansarea unei proceduri de cereri de ofertă pentru reatribuirea concesiunilor în cauză, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

11 Regatul Danemarcei și Regatul Spaniei au intervenit în susținerea Republicii Italiene.

Cu privire la acțiune

12 Comisia invocă o singură obiecție în sprijinul acțiunii sale. Aceasta arată că Republica Italiană, prin reînnoirea celor 329 de vechi concesiuni ale UNIRE pentru gestionarea de pariuri hipice fără a recurge la o procedură de licitație, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul tratatului și, în special, a încălcat principiul general al transparenței, precum și obligația de publicitate care decurg de la articolele 43 CE și 49 CE.

13 În cererea introductivă, Comisia arată că, în lumina dreptului comunitar, atribuirea activității de gestionare și de colectare a pariurilor hipice în Italia trebuie să fie considerată drept o concesiune a unui serviciu public. În această calitate, atribuirea respectivă nu se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50). Totuși, rezultă din jurisprudența Curții, și în special din Hotărârea din 7 decembrie 2000, Telaustria și Telefonadress (C-324/98, Rec., p. I-10745), că autoritățile naționale care procedează la o astfel de atribuire sunt obligate să respecte principiile nediscriminării și transparenței, în scopul garantării unui nivel de publicitate suficient, care să permită asigurarea unui mediu concurențial pe piața serviciilor, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire.

14 Comisia constată în această privință că guvernul italian nu a respectat cerințele principiilor menționate cu ocazia reînnoirii, fără a recurge la o procedură de licitație, a celor 329 de concesiuni ale UNIRE deja existente. Într-adevăr, în opinia Comisiei, nu sunt admise derogări de la aceste principii decât în cazurile și pentru motivele prevăzute la articolele 45 CE și 46 CE. Or, motivele invocate de guvernul italian nu fac parte dintre cele expres prevăzute la articolele menționate și, în orice caz, guvernul respectiv nu a dovedit necesitatea și proporționalitatea derogărilor menționate în raport cu obiectivele invocate.

15 În memoriul său în apărare, guvernul italian arată că Legea nr. 200/2003 și Decizia nr. 107/2003 sunt conforme cu cerințele dreptului comunitar în materie de concesionare a serviciilor publice. Potrivit guvernului italian, prorogarea vechilor concesiuni ale UNIRE este justificată de necesitatea de a garanta titularilor unei concesiuni continuitatea, stabilitatea financiară și un randament corect al investițiilor realizate în trecut, precum și de necesitatea de a descuraja recurgerea la activități clandestine, până în momentul în care aceste concesiuni pot fi atribuite pe baza unor proceduri de cereri de ofertă. Astfel de justificări ar constitui motive

imperative de interes general ce pot să permită derogări de la principiile tratatului care prevăd obligația de asigurare a unui mediu concurențial pe piața serviciilor.

16 Guvernul danez contestă interpretarea dată de Comisie Hotărârii Telaustria și Telefonadress, citată anterior, în ceea ce privește întinderea obligației de transparență, în circumstanțe precum cele din prezenta cauză. Guvernul spaniol avansează considerații cu privire la specificitățile autorizării și ale organizării de pariuri pe care, potrivit acestuia, Comisia a omis să le ia în considerare.

17 Cu titlu preliminar, trebuie să se sublinieze că guvernul italian nu contestă că Legea nr. 200/2003 și Decizia nr. 107/2003 au intervenit după expirarea termenului prevăzut în avizul motivat.

18 În această privință, este necesar să reamintim că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, iar schimbările intervenite ulterior nu ar putea fi luate în considerare de către Curte (a se vedea în special Hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Irlanda, C-282/02, Rec., p. I-4653, punctul 40, și Hotărârea din 26 ianuarie 2006, Comisia/Spania, C-514/03, Rec., p. I-963, punctul 44).

19 În consecință, dispozițiile Legii nr. 200/2003 și ale Deciziei nr. 107/2003 nu ar putea să fie pertinente pentru aprecierea neîndeplinirii obligațiilor imputate Republicii Italiene. Rezultă că prezenta acțiune nu se întemeiază decât pe analizarea deciziei atacate.

20 Astfel cum subliniază în mod întemeiat Comisia, guvernul italian nu a contestat, nici în timpul procedurii precontencioase, nici în cursul prezentei proceduri, că atribuirea activității de gestionare și de colectare a pariurilor hipice în Italia constituie o concesiune a unui serviciu public. O astfel de calificare a fost reținută prin Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891), în care Curtea interpretează articolele 43 CE și 49 CE în raport cu aceeași legislație națională.

21 Or, este cert faptul că nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/50 concesiunile de servicii publice (a se vedea Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen, C-458/03, Rec., p. I-8585, punctul 42).

22 Curtea a considerat că, în pofida faptului că, în stadiul actual al dreptului comunitar, contractele de concesiune de servicii publice nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/50, autoritățile publice care le încheie sunt totuși obligate să respecte normele fundamentale ale tratatului în general și principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în special (a se vedea în acest sens Hotărârea Telaustria și Telefonadress, citată anterior, punctul 60, Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname, C-231/03, Rec., p. I-7287, punctul 16, precum și Hotărârea Parking Brixen, citată anterior, punctul 46).

23 Curtea a declarat ulterior că dispozițiile tratatului aplicabile concesiunilor de servicii publice, în special articolele 43 CE și 49 CE, precum și interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate reprezintă o expresie specifică a principiului egalității de tratament (a se vedea în acest sens Hotărârea Parking Brixen, citată anterior, punctul 48).

24 În această privință, principiile egalității de tratament și al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate implică, în special, o obligație de transparență care

permite autorității publice concedente să se asigure că aceste principii sunt respectate. Această obligație de transparență care revine autorității respective constă în garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate suficient, care să permită asigurarea unui mediu concurențial în domeniul concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Telaustria și Telefonadress, punctele 61 și 62, precum și Parking Brixen, punctul 49).

25 În speță, este necesar să se constate că lipsa totală a recurgerii la o procedură de licitație în scopul acordării concesiunilor pentru gestionarea de pariuri hipice nu este conformă cu articolele 43 CE și 49 CE și, în special, încalcă principiul general al transparenței, precum și obligația de a garanta un nivel de publicitate suficient. Într-adevăr, reînnoirea celor 329 de vechi concesiuni fără cerere de ofertă împiedică asigurarea unui mediu concurențial în ceea ce privește concesiunile menționate și controlul imparțialității procedurilor de atribuire.

26 În aceste condiții, se impune a se examina dacă reînnoirea respectivă poate fi admisă cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres la articolele 45 CE și 46 CE sau dacă poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții, C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 60, precum și Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 45).

27 În această privință, o serie de motive imperative de interes general, cum ar fi obiectivele de protecție a consumatorilor, de prevenire a fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, precum și de prevenire a tulburării ordinii sociale în general, au fost admise de către jurisprudență (Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 46).

28 Dacă statele membre sunt libere să fixeze obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit,

restricțiile pe care le impun trebuie, cu toate acestea, să îndeplinească condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor (Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 48).

29 În consecință, trebuie să se examineze dacă reînnoirea concesiunilor fără a se recurge la o procedură de licitație este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit de Republica Italiană și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv. În orice caz, reînnoirea menționată trebuie aplicată în mod nediscriminatoriu (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Gambelli și alții, punctele 64 și 65, precum și Placanica și alții, punctul 49).

30 Este cert că guvernul italian a aprobat planul de consolidare a rețelei de colectare și de acceptare a pariurilor hipice în vederea creșterii de la 329 la 1 000 a numărului centrelor de colectare și de acceptare a pariurilor menționate pe întreg teritoriul italian. Pentru realizarea acestui plan de consolidare, 671 de noi concesiuni au fost acordate ca urmare a unei proceduri de cerere de ofertă, în timp ce cele 329 de vechi concesiuni existente au fost reînnoite fără a se recurge la o procedură de licitație.

31 În această privință, guvernul italian nu a invocat măsuri derogatorii precum cele prevăzute în mod expres la articolele 45 CE și 46 CE. În schimb, acest guvern justifică respectiva reînnoire fără cerere de ofertă prin necesitatea, în special, de a descuraja dezvoltarea de activități clandestine de colectare și de atribuire de pariuri.

32 Cu toate acestea, în memoriul său în apărare, guvernul italian nu a explicat pe ce temei ar fi necesară în această privință lipsa oricărei proceduri de licitație și nu a prezentat argumente de natură să contrazică neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie. În special, guvernul menționat nu a dovedit cum ar fi împiedicată

dezvoltarea de activități clandestine în domeniul pariurilor hipice prin reînnoirea concesiunilor existente fără a se recurge la o procedură de licitație și s-a limitat să arate că Legea nr. 200/2003 și Decizia nr. 107/2003 sunt conforme cerințelor dreptului comunitar în materie de concesionare de servicii publice.

33 Or, în această privință trebuie amintit că autoritățile naționale competente sunt cele cărora le revine obligația de a demonstra, pe de o parte, că reglementarea lor răspunde unui interes esențial în sensul articolelor 45 CE și 46 CE sau unei cerințe imperative de interes general consacrate de jurisprudență și, pe de altă parte, că reglementarea respectivă este conformă principiului proporționalității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 2004, Comisia/Țările de Jos, C-41/02, Rec., p. I-11375, punctul 47, Hotărârea din 13 ianuarie 2005, Comisia/Belgia, C-38/03, nepublicată în Recueil, punctul 20, și Hotărârea din 15 iunie 2006, Comisia/Franța, C-255/04, Rec., p. I-5251, punctul 29).

34 În consecință, trebuie să se constate că faptul de a reînnoi vechile concesiuni ale UNIRE fără a recurge la o procedură de licitație nu este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit de Republica Italiană și depășește ceea ce este necesar pentru a evita ca operatorii activi în domeniul pariurilor hipice să fie implicați în activități criminale sau frauduloase.

35 În plus, în ceea ce privește motivele de natură economică prezentate de guvernul italian, precum faptul de a le garanta titularilor unei concesiuni continuitatea, stabilitatea financiară și un randament corect al investițiilor realizate în trecut, este suficient să se amintească faptul că acestea nu pot fi primite ca motive imperative de interes general de natură a justifica o restricție a unei libertăți fundamentale garantate prin tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iunie 2000, Verkooijen, C-35/98, Rec., p. I-4071, punctul 48, și Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia, C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 22).

36 Rezultă că niciunul dintre motivele imperative de interes general invocate de guvernul italian pentru a justifica reînnoirea celor 329 de vechi concesiuni fără a se recurge la o procedură de licitație nu poate fi admis.

37 În consecință, trebuie să se constate că acțiunea Comisiei este fondată.

38 Rezultă din toate cele de mai sus că, prin reînnoirea a 329 de concesiuni pentru gestionarea de pariuri hipice fără a recurge la o procedură de licitație, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE și, în special, a încălcat principiul general al transparenței, precum și obligația de a garanta un nivel de publicitate suficient.

Cu privire la cheltuielile de judecată

39 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

1) **Prin reînnoirea a 329 de concesiuni pentru gestionarea de pariuri hipice fără a recurge la o procedură de licitație, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE și, în special, a încălcat principiul general al transparenței, precum și obligația de a garanta un nivel de publicitate suficient.**

2) **Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături