HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

16 februarie 2012*

„Libertatea de stabilire — Libera prestare a serviciilor — Jocuri de noroc — Colectare de pariuri privind evenimente sportive — Cerința unei concesiuni — Consecințe care rezultă din încălcarea dreptului Uniunii cu ocazia atribuirii concesiunilor — Atribuirea a 16 300 de concesiuni suplimentare — Principiul egalității de tratament și obligația de transparență — Principiul securității juridice — Protecția titularilor concesiunilor anterioare — Reglementare națională — Distanțe minime obligatorii între punctele de colectare a pariurilor — Admisibilitate — Activități transfrontaliere care pot fi asimilate celor care fac obiectul concesiunii — Interdicție prevăzută de reglementarea națională — Admisibilitate”

În cauzele conexate C-72/10 și C-77/10,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Corte suprema di cassazione (Italia), prin deciziile din 10 noiembrie 2009, primite de Curte la 9 februarie 2010, în procesele penale împotriva

Marcello Costa (C-72/10),

Ugo Cifone(C-77/10),

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, domnii K. Schiemann (raportor) și L. Bay Larsen, doamna C. Toader și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 iunie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Costa, de D. Agnello, avvocatessa;

— pentru domnul Cifone, de D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, A. Aversa, A. Piccinini, F. Donati și A. Dossena, avvocati;

— pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul F. Arena, avvocato dello Stato;

* Limba de procedură: italiana.

— pentru guvernul belgian, de doamnele L. Van den Broeck și M. Jacobs, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaemminck, advocaat, și de A. Hubert, avocat;

— pentru guvernul spaniol, de domnul F. Diéz Moreno, în calitate de agent;

— pentru guvernul portughez, de domnii L. Inez Fernandes și P. Mateus Calado, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de domnul E. Traversa și de doamna S. La Pergola, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 octombrie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.

2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor proceduri penale declanșate împotriva domnilor Costa și Cifone, administratori ai unor centre de transmitere a datelor (denumite în continuare „CTD”) aflate în raporturi contractuale cu societatea de drept englez Stanley International Betting Ltd (denumită în continuare „Stanley”), pentru încălcarea legislației italiene privind colectarea de pariuri, în special a Decretului regal nr. 773 de aprobare a textului unic al legilor în materie de siguranță publică (Regio decreto nr. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) din 18 iunie 1931 (GURI nr. 146 din 26 iunie 1931), astfel cum a fost modificat prin articolul 37 alineatul 4 din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 (supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2000, denumit în continuare „Decretul regal”). Cererile menționate se înscriu în contexte juridice și factuale asemănătoare celor din cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031), Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia (C-260/04, Rep., p. I-7083).

Cadrul juridic

3 Reglementarea italiană prevede, în esență, că desfășurarea activităților de colectare și de gestionare a pariurilor este condiționată de obținerea unei concesiuni în urma unei proceduri de cerere de ofertă și, ulterior, a unei autorizații din partea poliției. Orice încălcare a acestei reglementări poate atrage sancțiuni penale.

Concesiunile

4 Până la modificarea legislației aplicabile, intervenită în anul 2002, operatorilor constituiți sub forma societăților de capitaluri ale căror acțiuni erau cotate pe piețele reglementate nu li se puteau atribui concesiuni pentru jocurile de noroc. În consecință, acești operatori erau excluși de la procedurile de cereri de ofertă pentru atribuirea de concesiuni care s-au desfășurat în anul 1999. Nelegalitatea acestei excluderi, în lumina articolelor 43 CE și 49 CE, a fost constatată, printre altele, în hotărârea Placanica și alții, citată anterior.

5 Prin intermediul Decretului-lege nr. 223 din 4 iulie 2006 privind adoptarea unor dispoziții urgente pentru relansarea economică și socială, pentru controlul și raționalizarea cheltuielilor publice, precum și intervenții în domeniul încasărilor fiscale și al combaterii fraudei fiscale, aprobat prin Legea nr. 248

din 4 august 2006 (GURI nr. 18 din 11 august 2006, denumit în continuare „Decretul Bersani”), în Italia a fost realizată o reformă a sectorului jocurilor de noroc menită să asigure adaptarea acestui sector la cerințele care decurg din dreptul Uniunii.

6 Articolul 38 din Decretul Bersani, intitulat „Măsuri de combatere a jocurilor nelegale”, prevede la alineatul 1 adoptarea, până la 31 decembrie 2006, a unei serii de măsuri vizând „combaterea proliferării jocurilor neregulamentare și nelegale, prevenirea evaziunii și a fraudei fiscale în sectorul jocurilor de noroc, precum și garantarea protecției jucătorilor”.

7 La articolul 38 alineatele 2 și 4 din Decretul Bersani sunt prevăzute noile norme referitoare la distribuirea jocurilor de noroc aferente, pe de o parte, altor evenimente decât cursele hipice și, pe de altă parte, curselor hipice. În special:

— este prevăzută deschiderea a cel puțin 7 000 de noi puncte de vânzare pentru jocurile de noroc aferente altor evenimente decât cursele hipice și a cel puțin 10 000 de noi puncte de vânzare pentru jocurile de noroc aferente curselor hipice;

— numărul maxim de puncte de vânzare pentru fiecare localitate este stabilit în funcție de numărul de locuitori și ținând seama de punctele de vânzare pentru care a fost deja acordată o concesiune în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999;

— noile puncte de vânzare trebuie să respecte o distanță minimă față de cele pentru care a fost deja acordată o concesiune în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999;

— Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat (denumită în continuare „AAMS”), care funcționează în subordinea Ministerului Economiei și Finanțelor, este însărcinată „să definească măsurile de protecție” a titularilor concesiunilor acordate în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999.

Autorizațiile poliției

8 Sistemul de concesionare este legat de un sistem de controale privind siguranța publică reglementat de Decretul regal. În temeiul articolului 88 din acesta, autorizația poliției poate fi acordată exclusiv persoanelor care dețin o concesiune sau autorizația unui minister ori a unei alte entități căreia legea îi conferă dreptul de a organiza sau de a exploata pariuri.

Sancțiunile penale

9 În Italia, organizarea de jocuri de noroc, inclusiv pe cale telematică sau telefonică, fără a fi titularul unei concesiuni sau al unei autorizații eliberate de poliție, care sunt obligatorii potrivit legii, constituie infracțiune, sancționată cu pedeapsa închisorii de până la trei ani, în conformitate cu articolul 4 din Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 privind intervențiile în sectorul jocurilor și al pariurilor clandestine și protejarea bunei desfășurări a competițiilor sportive (GURI nr. 294 din 18 decembrie 1989), astfel cum a fost modificată prin articolul 37 alineatul 5 din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 (supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2000, denumită în continuare „Legea nr. 401/89”).

Acțiunile principale și întrebarea preliminară

Stanley și situația acesteia în Italia

10 Stanley este autorizată să desfășoare activitatea de colectare de pariuri în Regatul Unit în temeiul unei licențe emise de autoritățile din Liverpool. Stanley acceptă pariuri cu valoare fixă pentru o gamă variată de evenimente, sportive și de altă natură, naționale și internaționale.

11 Stanley operează în Italia prin intermediul a peste 200 de agenții constituite sub formă de CTD-uri. Acestea sunt spații deschise publicului, în care participanții la pariuri pot încheia pariuri sportive pe cale telematică, prin accesarea unui server aparținând Stanley, situat în Regatul Unit sau în alt stat membru, pot să plătească mizele și, dacă e cazul, să încaseze câștigurile. CTD-urile sunt gestionate de operatori independenți care au raporturi contractuale cu Stanley. Stanley operează în Italia exclusiv prin intermediul acestor puncte fizice de vânzare cu amănuntul și, prin urmare, nu este un operator de jocuri de noroc prin internet.

12 Este cert că, având în vedere modul de operare al Stanley, în principiu, acesteia îi revine obligația de a obține o concesiune pentru desfășurarea activităților de colectare și de gestionare de pariuri în Italia, ceea ce ar permite CDT-urilor să își exercite activitatea.

13 Stanley, care făcea parte dintr-un grup cotat pe piețele reglementate, a fost exclusă, cu încălcarea dreptului Uniunii, de la procedura de cerere de ofertă care a avut drept rezultat, în anul 1999, atribuirea a 1 000 de concesiuni pentru comercializarea de pariuri privind competiții sportive, altele decât cursele hipice, valabile pentru o perioadă de șase ani și cu posibilitatea prelungirii pentru încă șase ani.

14 Dispozițiile Decretului Bersani au fost puse în aplicare prin proceduri de cerere de ofertă lansate de AAMS în cursul anului 2006. La 28 august 2006, în temeiul alineatelor 2 și 4 ale articolului 38 din Decretul Bersani, au fost publicate două anunțuri de participare prin care au fost scoase la concurs concesiuni pentru 500 de puncte de vânzare specializate în competiții hipice și pentru 9 500 de puncte de vânzare nespecializate în competiții hipice, în plus față de crearea unor rețele de pariuri la distanță privind competiții hipice, precum și pentru 1 900 de puncte de vânzare specializate în jocuri sportive și pentru 4 400 de puncte de vânzare nespecializate în jocuri sportive, în plus față de crearea unor rețele de pariuri la distanță privind jocuri sportive. Aceste anunțuri au fost publicate la 30 august 2006 și în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (procedurile nr. 2006/S-163-175655 și respectiv, 2006/S-164-176680). Data limită pentru depunerea ofertelor a fost stabilită la 20 octombrie 2006, pentru toate tipurile de concesiuni.

15 Documentația referitoare la cererile de ofertă cuprindea, printre altele, un caiet de sarcini care conținea opt anexe, precum și proiectul de convenție între AAMS și adjudecatarul concesiunii pentru jocuri de noroc aferente altor evenimente decât cursele hipice (denumit în continuare „proiectul de convenție”).

16 Caietul de sarcini menționat condiționa participarea la procedura de cerere de ofertă, pe de o parte, în temeiul articolului 13 din acesta, de constituirea unei garanții bancare provizorii și, pe de altă parte, în temeiul articolului 14 din acesta, de angajamentul de a constitui o garanție bancară definitivă care să acopere obligațiile care decurgeau din concesiune.

17 În conformitate cu articolul 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție, AAMS trebuie să decidă decăderea din dreptul la concesiune în cazul în care „concesionarii sau reprezentantul legal ori administratorii concesionarului fac obiectul unor măsuri asigurătorii sau al unor decizii de trimitere în judecată la instanța competentă pentru ca aceasta să se pronunțe cu privire la posibila săvârșire a unor infracțiuni prevăzute de Legea nr. 55 din 19 martie 1990, precum și a oricăror alte posibile infracțiuni susceptibile să aducă atingere raporturilor de încredere cu AAMS”.

18 Pe de altă parte, articolul 23 alineatul 3 din proiectul de convenție prevede că AAMS „decide decăderea din dreptul la concesiune, după ce a suspendat de îndată, cu titlu de măsură asigurătorie, efectele acesteia, atunci când concesionarul comercializează, personal sau prin intermediul unei societăți legate de acesta – indiferent care este natura acestei legături – pe teritoriul italian sau prin intermediul unor site-uri telematice aflate în afara teritoriului național, jocuri asimilabile jocurilor publice sau altor jocuri gestionate de AAMS sau jocuri interzise de ordinea juridică italiană”.

19 În conformitate cu articolul 23 alineatul 6 din proiectul de convenție, în cazul în care se decide decăderea din dreptul la concesiune, garanția bancară constituită de concesionar se pierde în favoarea AAMS, și aceasta fără a se aduce atingere dreptului AAMS de a solicita repararea unui prejudiciu ulterior.

20 În urma publicării anunțurilor de participare, Stanley și-a manifestat din nou interesul de a obține o concesiune pentru colectarea și gestionarea de pariuri și a obținut de la AAMS suportul informatic necesar pentru depunerea unei oferte. În continuare, Stanley a solicitat AAMS explicații cu privire la unele dintre dispozițiile care ar fi putut împiedica participarea sa la procedura de cerere de ofertă și pe care le-a considerat neclare în anumite privințe.

21 Prin scrisoarea din 21 septembrie 2006, Stanley a întrebat AAMS dacă modul său de operare, care se baza pe CTD-uri afiliate, era considerat de aceasta o încălcare a principiilor și a dispozițiilor cuprinse în documentația referitoare la cererea de ofertă, în special la articolul 23 alineatul 3 din proiectul de convenție, astfel încât participarea la procedurile menționate și eventualul rezultat pozitiv al acesteia puteau să împiedice desfășurarea activității menționate, și dacă desfășurarea acesteia putea constitui o cauză de revocare, de decădere sau de suspendare a concesiunilor care ar fi fost eventual atribuite.

22 În răspunsul din data de 6 octombrie 2006, AAMS a arătat că participarea la procedurile de cerere de ofertă este condiționată în Italia de renunțarea la desfășurarea de activități transfrontaliere, afirmând totuși în special că noul sistem permitea ofertanților câștigători să creeze rețele de puncte de vânzare care puteau avea de asemenea caracter național. Cu toate acestea, AAMS a atras atenția asupra faptului că, „în condiții normale, astfel de rețele [tindeau] să înlocuiască eventualele rețele vechi și, în aceste condiții, dispozițiile articolului 23 din modelul de convenție [constituiau] o protecție adecvată a investițiilor realizate de acești concesionari”.

23 În răspunsul la această scrisoare, Stanley a solicitat AAMS, la 10 octombrie 2006, să reanalizeze situația sa, „cu modificarea clauzelor cererii de ofertă, în special a articolului 23 din proiectul de convenție, astfel încât să putem participa la selecție fără să fim obligați să renunțăm la exercitarea libertății noastre fundamentale de a presta servicii transfrontaliere”.

24 De asemenea, la 12 octombrie 2006, Stanley a transmis AAMS următoarea întrebare suplimentară:

„În cazul în care Stanley ar decide să renunțe la exploatarea serviciilor sale transfrontaliere în Italia și să participe la procedurile de cerere de ofertă, operatorii actuali din rețeaua sa – care are caracter național – ar putea fi afectați personal prin pierderea dreptului lor de operare? În cazul unui răspuns negativ, acești operatori vor trebui să îndeplinească criterii de operare suplimentare sau, dimpotrivă, vor putea să se limiteze să adere la proiectul de convenție-tip stabilit de AAMS?”

25 La 17 octombrie 2006, Stanley a semnalat că nu a primit răspuns la solicitările sale din 10 și din 12 octombrie 2006 privind acordarea unor explicații, răspuns de care avea nevoie urgent pentru a putea decide dacă va participa sau nu la procedurile de cerere de ofertă. La 18 octombrie 2006, AAMS a respins în mod definitiv solicitările privind acordarea de explicații formulate de Stanley, care, în consecință, a decis să nu participe la procedura de cerere de ofertă.

26 Prin acțiunea nr. 10869/2006 din 27 noiembrie 2006, care este în prezent pendinte, Stanley a solicitat la Tribunale amministrativo regionale del Lazio anularea anunțurilor și a actelor referitoare la procedurile de cerere de ofertă.

27 Procedurile de cerere de ofertă au fost finalizate în cursul lunii decembrie 2006, cu atribuirea a aproximativ 14 000 de concesiuni noi.

Procedurile în care au fost implicați administratorii CDT-urilor aparținând Stanley

28 Cu toate că Stanley nu a devenit titulara unei concesiuni pentru colectarea și gestionarea de pariuri, domnii Costa și Cifone au solicitat autorizația poliției prevăzută la articolul 88 din Decretul regal pentru desfășurarea activității lor în calitate de administratori ai unor CDT-uri.

Cauza Costa (C-72/10)

29 La data faptelor din acțiunea principală, domnul Costa era administrator al unui CDT la Roma (Italia), conform unui contract din 27 mai 2008.

30 În urma cererii sale de a obține o autorizație din partea poliției, la 8 octombrie 2008, Poliția de Stat din Roma a efectuat controale la CDT-ul domnului Costa și a constatat săvârșirea infracțiunii de exercitare abuzivă a activităților de pariuri, prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/89, mai precis, colectarea de pariuri privind evenimente sportive desfășurată fără concesiune și fără autorizația poliției, care sunt obligatorii potrivit legii.

31 Prin decizia din 27 ianuarie 2009, giudice per le indagini preliminari (judecătorul de instrucție) al Tribunale di Roma a decis încetarea procesului penal declanșat împotriva domnului Costa „pentru motivul că faptele nu mai constituie infracțiune”. Potrivit acestei instanțe, rezulta dintr-o hotărâre a Corte suprema di cassazione, referitoare la o cauză similară, că legislația penală italiană era contrară dreptului Uniunii și, în consecință, nu trebuia să se aplice (hotărârea din 27 mai 2008, pronunțată în cauza nr. 27532/08).

32 În recursul formulat împotriva acestei decizii la Corte suprema di cassazione, Parchetul susține că reglementarea națională în domeniul concesiunilor și al autorizațiilor poliției este compatibilă cu dreptul Uniunii și subliniază că, în lipsa unei măsuri a autorităților italiene de refuz al acordării unei concesiuni care să poată fi contestată la instanța administrativă, domnul Costa nu poate invoca în niciun caz săvârșirea unor încălcări ale dreptului Uniunii de către Republica Italiană și nu poate solicita neaplicarea unei reglementări de la aplicarea căreia s-a sustras cu intenție.

Cauza Cifone (C-77/10)

33 La data faptelor din acțiunea principală, domnul Cifone era administrator al unui CDT la Molfetta, în provincia Bari (Italia). La 26 iulie 2007 a fost formulată la chestorul poliției din Bari o cerere pentru acordarea unei autorizații din partea poliției.

34 La 7 noiembrie 2007, o societate concurentă, care deținea o concesiune emisă de AAMS în temeiul Decretului Bersani, a depus o plângere la Parchetul de pe lângă Tribunale di Trani. Obiectul acelei plângeri consta în începerea urmăririi penale a mai multor intermediari care își desfășurau activitatea în provincia Bari, acuzați de săvârșirea infracțiunii de exercitare abuzivă a activităților de pariuri, prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/89, printre care se afla și domnul Cifone.

35 La 20 octombrie 2007, Guardia di Finanza di Molfetta (Garda Financiară Molfetta), acționând din oficiu, a pus sechestru asigurător asupra anumitor echipamente și spații comerciale aparținând CDT-ului domnului Cifone.

36 Ministerul Public a confirmat legalitatea înființării sechestrului menționat și a solicitat giudice per le indagini preliminari al Tribunale di Trani să dispună instituirea sechestrului asigurător penal asupra spațiilor comerciale și a echipamentelor tuturor persoanelor cercetate, printre care se afla și domnul Cifone. Prin decizia din 26 mai 2008, acest tribunal a dispus instituirea sechestrului asigurător pentru încălcarea, printre altele, a articolului 4 din Legea nr. 401/89, decizie care a fost confirmată de Tribunale del riesame di Bari prin ordonanța din 10 și din 14 iulie 2008.

37 La 9 septembrie 2008, domnul Cifone a formulat recurs împotriva ordonanței din 10 și din 14 iulie 2008. Domnul Cifone a solicitat neaplicarea reglementării naționale, inclusiv în ceea ce privește efectele sale în materie penală, pentru motivul că, întrucât confirmă validitatea vechilor concesiuni și prevede limite referitoare la localizarea noilor puncte de vânzare în scopul de a le favoriza pe cele existente, precum și situații de decădere din dreptul la concesiune care prezintă un grav caracter discriminatoriu, reglementarea menționată este contrară dreptului Uniunii.

Întrebarea preliminară

38 Atât în cauza Costa, cât și în cauza Cifone, Corte suprema di cassazione a constatat că existau îndoieli în ceea ce privește interpretarea întinderii libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor și, în special, „posibilitatea ca această întindere să fie limitată de o ordine juridică internă care prezintă caracteristici care sunt sau par discriminatorii și care au sau par să aibă ca efect o excludere”.

39 În aceste condiții, Corte suprema di cassazione a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Care este interpretarea care trebuie dată articolelor 43 CE și 49 CE, referitoare la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor, în sectorul pariurilor privind evenimente sportive pentru a stabili dacă dispozițiile menționate ale tratatului autorizează sau nu autorizează o reglementare națională care instituie un regim de monopol în favoarea statului și un sistem de concesiuni și de autorizații care, în cadrul unui număr determinat de concesiuni, se caracterizează prin:

a) existența unei tendințe generale de protecție a titularilor de concesiuni acordate anterior în baza unei proceduri care a exclus în mod nelegal o parte a operatorilor;

b) prezența unor dispoziții care garantează în fapt menținerea pozițiilor comerciale dobândite în baza unei proceduri care a exclus în mod nelegal o parte a operatorilor (ca [...] [obligația] impusă noilor concesionari de a instala ghișee la [o distanță minimă] față de cele deja existente);

c) stabilirea unor cazuri de decădere din dreptul la concesiune și de reținere a unor garanții constituite într-un cuantum foarte ridicat, cazuri printre care se numără cel în care concesionarul desfășoară direct sau indirect activități transfrontaliere de jocuri asimilabile celor care fac obiectul concesiunii?”

40 Prin Ordonanța președintelui Curții din 6 aprilie 2010, cauzele C-72/10 și C-77/10 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare

41 Guvernul italian contestă admisibilitatea întrebării preliminare.

42 În primul rând, acesta apreciază că întrebarea adresată este ipotetică. În opinia sa, o eventuală constatare a incompatibilității noii reglementări italiene care rezultă din Decretul Bersani cu dreptul Uniunii nu ar afecta inculpații din acțiunile principale, deoarece Stanley a decis în mod voluntar să nu participe la procedurile de cerere de ofertă din 2006, aflate sub incidența noii reglementări. Acesta lasă să se înțeleagă că trăsăturile caracteristice ale unui regim de concesionare la care Stanley nu a participat nu pot influența situația penală a domnilor Costa și Cifone.

43 În această privință, trebuie constatat că, potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau făcută imposibilă de către statul membru vizat, cu încălcarea dreptului Uniunii (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 69). Dat

fiind că întrebarea preliminară urmărește tocmai să se stabilească dacă condițiile de care depindea atribuirea unei concesiuni, în conformitate cu dreptul național, și care au avut drept consecință renunțarea de către Stanley la participarea la procedura de cerere de ofertă în discuție în acțiunea principală erau contrare dreptului național, relevanța acestei probleme pentru soluționarea litigiilor pendinte în fața instanței de trimitere nu poate fi contestată.

44 În al doilea rând, guvernul italian consideră că întrebarea preliminară este inadmisibilă întrucât ar fi excesiv de generală.

45 În această privință, este adevărat că precizia și chiar utilitatea atât a observațiilor prezentate de guvernele statelor membre și de alte părți interesate, cât și a răspunsului Curții pot depinde de caracterul suficient de detaliat al indicațiilor privind conținutul și obiectivele legislației naționale aplicabile în acțiunea principală. Totuși, având în vedere separarea funcțiilor între instanțele naționale și Curte, trebuie să se considere suficient ca obiectul acțiunii principale, precum și interesul principal al acestuia pentru ordinea juridică a Uniunii să reiasă din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru a permite statelor membre să își prezinte observațiile conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție și să participe în mod eficient la procedura în fața Curții (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 41). În acțiunile principale, decizia de trimitere răspunde acestor cerințe.

46 În consecință, trebuie respinse obiecțiile formulate de guvernul italian în ceea ce privește admisibilitatea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

Cu privire la întrebarea preliminară

47 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere ridică două probleme, care trebuie examinate separat.

48 Pe de o parte, instanța de trimitere este chemată să stabilească dacă măsurile adoptate de legiuitor în scopul de a remedia excluderea nelegală a unor operatori, precum Stanley, de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 sunt conforme cu dreptul Uniunii. Cu toate că, în opinia instanței de trimitere, atribuirea a aproximativ 16 000 de concesiuni noi, prevăzută de Decretul Bersani, pare conformă, la prima vedere, cu cerințele impuse de Curte la punctul 63 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, instanța menționată ridică totuși problema compatibilității cu dreptul Uniunii a protecției conferite de anumite aspecte ale regimului nou pozițiilor comerciale ale operatorilor care au obținut o concesiune în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999 față de potențiala concurență din partea operatorilor excluși în mod nelegal de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 și care în anul 2006 ar fi putut participa pentru prima dată la o procedură de cerere de ofertă în vederea atribuirii unor concesiuni. În această privință, instanța de trimitere se referă în special la obligația prevăzută la articolul 38 alineatele 2 și 4 din Decretul Bersani, conform căreia noii concesionari trebuie să respecte o distanță minimă față de titularii deja existenți.

49 Pe de altă parte, instanța de trimitere subliniază că, deși motivul de excludere de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999, criticat în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, a fost eliminat prin modificări aduse legislației aplicabile intervenite în anul 2002, ca urmare a adoptării Decretului Bersani, au fost introduse o serie de restricții noi, în special prin intermediul cazurilor de decădere din dreptul la concesiune și de reținere a garanțiilor, prevăzute la articolul 23 din proiectul de convenție. Instanța de trimitere ridică problema dacă aceste restricții noi sunt compatibile cu dreptul Uniunii.

Cu privire la protecția pozițiilor comerciale dobândite de operatorii cărora li s-au atribuit concesiuni în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999

50 Prin intermediul primei părți din întrebarea adresată, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, care, cu încălcarea dreptului Uniunii, a exclus o categorie de operatori de la atribuirea concesiunilor pentru desfășurarea unei activități economice și care încearcă să remedieze această încălcare prin scoaterea la concurs a unui număr important de concesiuni noi, să protejeze pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prevăzând printre altele obligația respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți.

51 Mai întâi, trebuie amintit că, după cum a hotărât Curtea la punctul 63 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, rămâne în sarcina ordinii juridice naționale atribuția de a stabili modalitățile procedurale care asigură protecția drepturilor operatorilor excluși în mod nelegal de la prima procedură de cerere de ofertă, cu condiția totuși ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității).

52 La același punct din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, Curtea a considerat în continuare că atât revocarea și redistribuirea vechilor concesiuni, cât și scoaterea la concurs a unui număr adecvat de noi concesiuni ar putea fi soluții potrivite. Fiecare dintre aceste soluții poate, în principiu, să remedieze, cel puțin pentru viitor, excluderea nelegală a anumitor operatori, permițând acestora să își desfășoare activitatea pe piață în aceleași condiții ca operatorii existenți.

53 Această situație nu se regăsește însă în cazul în care pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți sunt protejate de legislația națională. Însuși faptul că operatorii existenți au putut să își înceapă activitatea cu câțiva ani înaintea operatorilor excluși în mod nelegal și au putut astfel să se afirme pe piață cu un anumit renume și cu o clientelă fidelizată le conferă acestora un avantaj concurențial necuvenit. Acordarea unor avantaje concurențiale suplimentare operatorilor existenți față de noii concesionari are drept consecință menținerea și consolidarea efectelor excluderii nelegale a acestora din urmă de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 și constituie astfel o nouă încălcare a articolelor 43 CE și 49 CE, precum și a principiului egalității de tratament. Pe de altă parte, o astfel de măsură face excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii operatorilor excluși în mod nelegal de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 și, prin urmare, nu respectă principiul efectivității.

54 În acest context trebuie amintit că autoritățile publice care acordă concesiuni în domeniul jocurilor de noroc sunt obligate să respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special articolele 43 CE și 49 CE, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rep., p. I-4695, punctul 39, și Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelmann, C-64/08, Rep., p. I-8219, punctul 49 și jurisprudența citată).

55 Fără a implica în mod necesar o obligație de a recurge la o cerere de ofertă, obligația de transparență menționată, care se aplică în cazul în care concesiunea de servicii în cauză este susceptibilă să fie de interes pentru o întreprindere situată în alt stat membru decât cel în care este atribuită această concesiune, impune autorității concedente obligația să garanteze, în favoarea oricărui potențial ofertant, un nivel de publicitate adecvat, care să permită exercitarea concurenței în domeniul concesionării de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (a se vedea Hotărârile Comisia/Italia, punctul 24 și jurisprudența citată, Sporting Exchange, punctele 40 și 41, și Engelmann, punctul 50, citate anterior).

56 În consecință, atribuirea unor astfel de concesiuni trebuie să fie întemeiată pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să circumscrie exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale (a se vedea Hotărârea Engelmann, citată anterior, punctul 55 și jurisprudența citată).

57 Pe de altă parte, principiul egalității de tratament impune ca toți ofertanții potențiali să dispună de aceleași șanse și implică, prin urmare, ca aceștia să fie supuși acelorași condiții. Acest lucru este valabil cu atât mai mult într-o situație precum cea din acțiunile principale, în care încălcarea dreptului Uniunii de către autoritatea contractantă vizată a avut deja drept consecință inegalitatea de tratament între anumiți operatori.

58 În ceea ce privește, mai precis, obligația noilor concesionari de a respecta o distanță minimă față de cei deja existenți, prevăzută la articolul 38 alineatele 2 și 4 din Decretul Bersani, această măsură are ca efect protejarea pozițiilor comerciale dobândite de operatorii deja stabiliți în detrimentul noilor concesionari, care sunt obligați să se stabilească în locuri mai puțin interesante din punct de vedere comercial decât cele ocupate de concesionarii anteriori. O astfel de măsură implică, așadar, o discriminare împotriva operatorilor excluși de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999.

59 În ceea ce privește o eventuală justificare a acestei inegalități de tratament, potrivit unei jurisprudențe constante, motive de natură economică, precum obiectivul de a garanta operatorilor care au obținut concesiuni în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999 continuitatea, stabilitatea financiară sau un randament corect al investițiilor efectuate, nu pot fi admise ca motive imperative de interes general de natură să justifice o restricție privind o libertate fundamentală garantată de tratat (a se vedea Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 35 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rep., p. I-2055, punctele 53-56).

60 Pe de altă parte, în împrejurări precum cele din acțiunile principale, guvernul italian nu poate să se prevaleze în mod util de obiectivul invocat, care urmărește asigurarea unei distribuiri uniforme pe teritoriul național a punctelor de vânzare a jocurilor de noroc, pe de o parte, pentru a evita expunerea la un exces al ofertei pentru consumatorii care locuiesc în apropierea acestor puncte de colectare de pariuri, iar, pe de altă parte, pentru a preveni riscul ca consumatorii care locuiesc în zone geografice cu o ofertă mai redusă să opteze pentru jocuri clandestine.

61 Este adevărat că obiectivele care vizează, pe de o parte, reducerea ocaziilor de joc și, pe de altă parte, combaterea infracționalității, supunând unui control operatorii activi din acest sector și canalizând activitățile de jocuri de noroc în circuite astfel controlate, se numără printre cele recunoscute de jurisprudență ca fiind de natură să justifice restricții privind libertățile fundamentale în sectorul jocurilor de noroc (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 46 și 52).

62 Cu toate acestea, în ceea ce privește primul dintre aceste obiective, astfel cum subliniază avocatul general la punctul 63 din concluzii și astfel cum a constatat Curtea la punctul 54 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, sectorul jocurilor de noroc în Italia a fost marcat o perioadă îndelungată de o politică de deschidere, în scopul sporirii încasărilor fiscale, și, în consecință, în acest context, nicio justificare nu ar putea fi întemeiată pe obiectivul limitării înclinației spre joc a consumatorilor sau al limitării ofertei de jocuri. Întrucât Decretul Bersani a sporit, și încă în mod semnificativ, numărul ocaziilor de joc, raportat la perioada analizată în cauza Placanica și alții, această concluzie se aplică cu atât mai mult în situația actuală a sectorului menționat.

63 În continuare, în ceea ce privește al doilea motiv invocat, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că restricțiile impuse de statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității și că o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care mijloacele puse în aplicare sunt coerente și sistematice (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 48 și 53).

64 Or, astfel cum subliniază avocatul general la punctul 67 din concluzii, reglementarea privind distanțele minime a fost impusă numai noilor concesionari, cu excluderea celor deja stabiliți. Prin urmare, chiar dacă un regim de distanțe minime între punctele de vânzare ar putea fi justificat în sine, nu se poate admite ca astfel de restricții să se aplice în împrejurări precum cele din acțiunile principale, în care restricțiile respective ar dezavantaja numai noii concesionari care pătrund pe piață.

65 În orice caz, un regim de distanțe minime între punctele de vânzare nu poate fi justificat decât în cazul în care obiectivul real al unor astfel de norme nu ar fi acela de a proteja pozițiile comerciale ale operatorilor existenți, ci mai curând cel, invocat de guvernul italian, de a canaliza cererea privind jocurile de noroc în circuite controlate, verificarea acestei împrejurări revenind instanței naționale. Pe de altă parte, dacă este cazul, ar reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă obligația de a respecta distanțe minime, care împiedică înființarea de puncte de vânzare suplimentare în zonele puternic frecventate de public, este într-adevăr de natură să atingă obiectivul invocat și dacă va determina în mod efectiv noii operatori să se stabilească în locuri mai puțin frecventate și să asigure astfel o acoperire națională.

66 În consecință, trebuie să se răspundă la prima parte a întrebării adresate că articolele 43 CE și 49 CE, precum și principiile egalității de tratament și efectivității trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, care a exclus, cu încălcarea dreptului Uniunii, o categorie de operatori de la atribuirea concesiunilor pentru desfășurarea unei activități economice și care încearcă să remedieze această încălcare prin scoaterea la concurs a unui număr important de concesiuni noi, să protejeze pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prevăzând, printre altele, obligația respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți.

Cu privire la noile restricții introduse în urma adoptării Decretului Bersani

67 Prin intermediul celei de a doua părți a întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unui cadru legislativ național, precum cel în discuție în acțiunile principale, care prevede decăderea din dreptul la concesiune pentru activitățile de colectare și de gestionare de pariuri, precum și pierderea garanțiilor pecuniare stabilite în vederea obținerii unei astfel de concesiuni în cazul în care:

— fie titularul concesiunii sau reprezentantul legal ori administratorul acestuia ar face obiectul unei proceduri penale începute împotriva sa pentru posibile infracțiuni „susceptibile să aducă atingere raporturilor de încredere cu AAMS”, astfel cum este prevăzut la articolul 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție,

— fie titularul concesiunii ar comercializa pe teritoriul italian sau prin intermediul unor site-uri telematice aflate în afara teritoriului național jocuri de noroc asimilabile celor gestionate de AAMS sau jocuri de noroc interzise de ordinea juridică națională, astfel cum este prevăzut la articolul 23 alineatul 3 din proiectul de convenție.

68 În această privință, rezultă din documentele prezentate Curții că, deși articolul 23 din proiectul de convenție prevede în mod formal cazuri de decădere din dreptul la concesiune, în practică, aceste cazuri de decădere constituie și condiții pentru obținerea unei concesiuni, întrucât, atunci când un operator nu îndeplinește condițiile respective la momentul acordării concesiunii, el ar fi imediat decăzut din acest drept. Dat fiind că, ținând seama de modul de operare al Stanley, în principiu îi revine acesteia obligația de a obține o concesiune, ceea ce ar permite unor CDT-uri precum cele gestionate de domnii Costa și Cifone să își desfășoare activitatea, orice obstacol în calea acordării unei concesiuni în favoarea Stanley restricționează în mod automat și activitățile CDT-urilor.

Observații introductive

69 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolele 43 CE și 49 CE impun înlăturarea oricărei restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 51, precum și jurisprudența citată).

70 Este cert că o reglementare națională, precum cea în discuție în acțiunile principale, care condiționează desfășurarea unei activități economice de obținerea unei concesiuni și care prevede diferite situații de decădere din dreptul la concesiune constituie un obstacol în calea libertăților astfel garantate la articolele 43 CE și 49 CE.

71 Astfel de restricții pot fi totuși admise, cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres la articolele 45 CE și 46 CE sau justificate de motive imperative de interes general, cu condiția să respecte cerințele care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor. 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 tulburărilor ordinii sociale în general, au fost admise în această privință de jurisprudență (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 45, 46 și 48).

72 Pe de altă parte, rezultă din dispozițiile și din principiile menționate la punctul 54 din prezenta hotărâre că, cu ocazia atribuirii unor concesiuni precum cele în cauză în acțiunile principale, autoritatea concedentă are o obligație de transparență care constă, în special, în garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat, care să permită exercitarea concurenței în materia concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (Hotărârile Comisia/Italia, punctul 24 și jurisprudența citată, Sporting Exchange, punctele 40 și 41, și Engelmann, punctul 50, citate anterior).

73 Principiul transparenței, care este un corolar al principiului egalității, are ca scop în acest context, în esență, să asigure posibilitatea oricărui operator interesat de a decide să participe la proceduri de cerere de ofertă pe baza tuturor informațiilor relevante și să garanteze lipsa riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante. Principiul transparenței presupune ca toate condițiile și modalitățile procedurii de atribuire să fie formulate în mod clar, precis și univoc, astfel încât, pe de o parte, să permită tuturor ofertanților mediu informați și care dau dovadă de o diligență normală să înțeleagă conținutul exact al acestora și să le interpreteze în același fel și, pe de altă parte, să circumscrie puterea discreționară a autorității concedente și să dea acesteia posibilitatea să verifice în mod efectiv dacă ofertele ofertanților corespund criteriilor care guvernează procedura în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Rec., p. I-3801, punctul 111, și Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții, C-250/06, Rep., p. I-11135, punctele 45 și 46).

74 Principiul securității juridice impune, pe de altă parte, ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în ceea ce privește efectele lor, în special în cazul în care pot avea consecințe defavorabile asupra persoanelor particulare și a întreprinderilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2005, VEMW și alții, C-17/03, Rec., p. I-4983, punctul 80 și jurisprudența citată).

75 A doua parte a întrebării preliminare trebuie analizată în lumina acestor considerații.

Cu privire la decăderea din dreptul la concesiune din motivul declanșării unei proceduri penale

76 După cum subliniază avocatul general la punctul 93 din concluzii, excluderea operatorilor ai căror administratori au făcut obiectul unor condamnări penale poate să fie considerată, în principiu, o

măsură justificată de obiectivul de combatere a infracționalității. Astfel cum a hotărât Curtea în mod repetat, jocurile de noroc implică într-adevăr riscuri deosebit de ridicate de infracționalitate și de fraudă, având în vedere importanța sumelor care pot fi colectate și a câștigurilor pe care le pot oferi jucătorilor (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 63).

77 Cu toate acestea, decăderea din dreptul la concesiune constituie o măsură deosebit de gravă pentru concesionar, *a fortiori* în împrejurări precum cele din acțiunile principale, în care aceasta atrage în mod automat, în temeiul articolului 23 alineatul 6 din proiectul de convenție, pierderea unei garanții pecuniare importante, precum și eventuale obligații de reparare a prejudiciilor suferite de AAMS.

78 În scopul de a permite oricărui potențial ofertant să evalueze cu certitudine riscul de a i se aplica astfel de sancțiuni, de a garanta lipsa riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante și, în sfârșit, pentru a garanta respectarea principiului securității juridice, este necesar, în consecință, ca împrejurările în care sancțiunile menționate vor fi aplicate să fie formulate în mod clar, precis și univoc.

79 Trimiterea din cuprinsul articolului 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție la „infracțiunile prevăzute de Legea nr. 55 din 19 martie 1990”, care se referă la infracțiuni de tip mafiot, precum și la alte forme de infracționalitate care prezintă un pericol grav pentru societate, pare, sub rezerva verificării din partea instanței de trimitere, să respecte această cerință. În schimb, și de asemenea sub rezerva verificării din partea instanței de trimitere, această situație nu pare să se regăsească în ceea ce privește trimiterea din cuprinsul aceleiași dispoziții la „[orice] alte posibile infracțiuni susceptibile să aducă atingere raporturilor de încredere cu AAMS”. Revine instanței de trimitere sarcina să analizeze dacă un ofertant mediu informat și care dă dovadă de o diligență normală ar fi fost în măsură să înțeleagă conținutul exact al acestei trimiteri.

80 În cadrul acestei analize, instanța de trimitere va trebui să țină seama în special, pe de o parte, de faptul că potențialii ofertanți dispuneau de un termen mai scurt de două luni pentru a analiza documentele privind cererea de ofertă și, pe de altă parte, de atitudinea AAMS în urma cererilor de clarificare care i-au fost adresate de către Stanley.

81 În orice caz, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că restricțiile impuse de reglementarea națională nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit (a se vedea Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 72). În consecință, cu toate că, în anumite condiții, se poate dovedi justificată luarea unor măsuri preventive împotriva unui operator de jocuri de noroc suspectat, pe baza unor indicii doveditoare, de a fi implicat în activități infracționale, excluderea de pe piață prin decăderea din dreptul la concesiune ar trebui considerată, în principiu, proporțională în raport cu obiectivul de combatere a infracționalității numai dacă se întemeiază pe o hotărâre având autoritate de lucru judecat și care privește o infracțiune suficient de gravă. O reglementare care prevede, chiar și temporar, excluderea operatorilor de pe piață ar putea fi considerată proporțională numai cu condiția să prevadă o cale de atac eficientă, precum și despăgubiri pentru prejudiciul suferit în cazul în care, ulterior, această excludere s-ar dovedi nejustificată.

82 Pe de altă parte, se pare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că motivul de decădere prevăzut la articolul 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție a împiedicat, în practică, participarea la procedura de cerere de ofertă din anul 2006 a operatorilor, precum Stanley, ai căror reprezentanți făceau, în perioada respectivă, obiectul unor proceduri penale declanșate înainte de pronunțarea Hotărârii Placanica și alții, citată anterior, și care, într-o etapă ulterioară, au fost finalizate prin adoptarea unor decizii de încetare a procesului penal.

83 În acest context, trebuie amintit că rezultă din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, că Republica Italiană nu poate aplica sancțiuni penale pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane care se află în legătură cu un

operator care a fost exclus de la proceduri de cerere de ofertă relevante cu încălcarea dreptului Uniunii (punctul 70 din hotărâre). Această hotărâre a fost pronunțată la 6 martie 2007, adică la patru luni după termenul din 20 octombrie 2006 stabilit pentru depunerea candidaturilor în cadrul procedurii de cerere de ofertă prevăzute de Decretul Bersani.

84 În consecință, întrucât la momentul procedurii de cerere de ofertă prevăzut de Decretul Bersani erau pendinte proceduri penale declanșate împotriva unui operator precum Stanley sau a reprezentanților ori a administratorilor acestuia, care, în special în lumina Hotărârii Placanica și alții, citată anterior, s-au dovedit ulterior lipsite de temei legal, astfel încât au făcut practic imposibilă participarea unui asemenea operator la această procedură de cerere de ofertă, eventuala participare conducând la decăderea imediată din dreptul la concesiune din cauza existenței procedurilor penale menționate, trebuie să se considere că noua procedură de cerere de ofertă nu a remediat în mod efectiv excluderea operatorului menționat de la procedura de cerere de ofertă precedentă, criticată în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior.

85 Prin urmare, și pentru aceleași motive ca cele menționate în acea hotărâre, nici după noua procedură de cerere de ofertă prevăzută de Decretul Bersani nu pot fi aplicate sancțiuni pentru desfășurarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane precum domnii Costa și Cifone, care se află în legătură cu un operator precum Stanley, care a fost exclus, cu încălcarea dreptului Uniunii, de la procedurile de cerere de ofertă anterioare.

86 Ținând seama de răspunsul care trebuie dat la această parte a întrebării în lumina considerațiilor sus-menționate, nu este necesar să se examineze dacă, și eventual în ce măsură, dispoziția atacată aduce atingere, astfel cum susțin domnii Costa și Cifone, prezumției de nevinovăție, care face parte din tradițiile constituționale comune statelor membre și care este prevăzută la articolul 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Cu privire la decăderea din dreptul la concesiune pentru motivul comercializării de jocuri de noroc prin intermediul unor site-uri telematice situate în afara teritoriului național

87 Astfel cum o demonstrează atât corespondența dintre Stanley și AAMS, rezumată la punctele 21-26 din prezenta hotărâre, cât și faptul pe care avocatul general a fost obligat să îl prezinte la punctele 72-89 din concluzii, respectiv existența a două soluții alternative bazate pe ipoteze de interpretare radical diferite a articolului 23 alineatul 3 din proiectul de convenție, această dispoziție este lipsită de claritate.

88 Astfel, există o incertitudine în ceea ce privește obiectivul și efectul acestei dispoziții, care ar putea consta fie în împiedicarea unui concesionar de a comercializa în mod activ pe teritoriul italian alte jocuri de noroc decât cele pentru care deține o concesiune, fie în împiedicarea oricărei activități transfrontaliere în domeniul jocurilor de noroc, în special o activitate desfășurată pe baza unui mod de operare precum cel al Stanley, respectiv recurgând la CDT-uri.

89 În această privință, desigur că interpretarea dispozițiilor dreptului național revine, în cadrul sistemului de cooperare stabilit la articolul 267 TFUE, instanțelor naționale, iar nu Curții (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 36). Cu toate acestea, rezultă din jurisprudența citată la punctele 72-74 din prezenta hotărâre că dreptul Uniunii impune ca condițiile și modalitățile unei proceduri de cerere de ofertă, precum cea în discuție în acțiunile principale, să fie formulate în mod clar, precis și univoc. Această situație nu se regăsește în privința articolului 23 alineatul 3 din proiectul de convenție, nici măcar în lumina explicațiilor suplimentare furnizate de AAMS la cererea Stanley.

90 Se impune constatarea că nu poate fi reproșat unui operator, precum Stanley, că a renunțat să își depună candidatura pentru obținerea unei concesiuni în lipsa oricărei securități juridice, atât timp cât subzista o incertitudine cu privire la conformitatea modului de operare al acestui operator cu prevederile convenției care urma să fie semnată cu ocazia atribuirii unei concesiuni. Întrucât un astfel

de operator fusese exclus de la procedura de cerere de ofertă anterioară, criticată în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, cu încălcarea dreptului Uniunii, trebuie să se considere că noua procedură de cerere de ofertă nu a remediat în mod efectiv respectiva excludere a operatorului menționat.

91 În lumina tuturor acestor considerații, trebuie să se răspundă la a doua parte a întrebării adresate că articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor sancțiuni pentru desfășurarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane care se află în legătură cu un operator care fusese exclus de la o procedură de cerere de ofertă cu încălcarea dreptului Uniunii, inclusiv după noua procedură de cerere de ofertă menită să remedieze această încălcare a dreptului Uniunii, atunci când această procedură de cerere de ofertă și atribuirea subsecventă a unor concesiuni noi nu au remediat în mod efectiv excluderea nelegală a operatorului menționat de la procedura de cerere de ofertă anterioară.

92 Rezultă din articolele 43 CE și 49 CE, din principiul egalității de tratament, din obligația de transparență, precum și din principiul securității juridice că condițiile și modalitățile unei proceduri de cerere de ofertă, precum cea în discuție în acțiunile principale, și în special dispozițiile care prevăd decăderea din dreptul la concesiunile acordate în urma unei astfel de proceduri de cerere de ofertă, precum cele care figurează la articolul 23 alineatul 2 litera a) și alineatul 3 din proiectul de convenție, trebuie să fie formulate în mod clar, precis și univoc, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

93 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

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

1) **Articolele 43 CE și 49 CE, precum și principiile egalității de tratament și efectivității trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, care a exclus, cu încălcarea dreptului Uniunii, o categorie de operatori de la atribuirea concesiunilor pentru desfășurarea unei activități economice și care încearcă să remedieze această încălcare prin scoaterea la concurs a unui număr important de concesiuni noi, să protejeze pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prevăzând, printre altele, obligația respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți.**

2) **Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor sancțiuni pentru desfășurarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane care se află în legătură cu un operator care fusese exclus de la o procedură de cerere de ofertă cu încălcarea dreptului Uniunii, inclusiv după noua procedură de cerere de ofertă menită să remedieze această încălcare a dreptului Uniunii, atunci când această procedură de cerere de ofertă și atribuirea subsecventă a unor concesiuni noi nu au remediat în mod efectiv excluderea nelegală a operatorului menționat de la procedura de cerere de ofertă anterioară.**

3) **Rezultă din articolele 43 CE și 49 CE, din principiul egalității de tratament, din obligația de transparență, precum și din principiul securității juridice că condițiile și modalitățile unei proceduri de cerere de ofertă, precum cea în discuție în acțiunile principale, și în special dispozițiile care prevăd decăderea din dreptul la concesiunile acordate în urma unei astfel de proceduri de cerere de ofertă, precum cele care figurează la articolul 23 alineatul 2 litera a) și alineatul 3 din proiectul de convenție dintre Administrația Autonomă a**

Monopolurilor de Stat și adjudecatarul concesiunii privind jocuri de noroc aferente altor evenimente decât cursele hipice, trebuie să fie formulate în mod clar, precis și univoc, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.

Semnături