Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 2 octombrie 2019[1]

Cauza C-465/18

AV,
BU
împotriva
Comune di Bernareggio,
cealaltă parte în procedură:
CT

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Cerere de decizie preliminară – Articolul 49 TFUE – Libertatea de stabilire – Transferul unei farmacii municipale în urma unei proceduri de cerere de ofertă – Reglementare națională care prevede un drept de preempțiune în favoarea salariaților farmaciei municipale – Contract atribuit în final unui angajat care nu a participat la procedura de cerere ofertă în urma exercitării dreptului de preempțiune”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară, depusă la grefa Curții la 16 iulie 2018 de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), privește interpretarea articolelor 45, 49-56 și 106 TFUE, precum și a articolelor 15 și 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2. Cererea a fost formulată în cadrul unui litigiu între AV și BU, pe de o parte, și Comune di Bernareggio (municipalitatea Bernareggio, Italia) și CT, pe de altă parte.

3. În cauza principală, în urma unei proceduri de cerere de ofertă, a fost declarată atribuirea provizorie a contractului pentru achiziționarea unei farmacii municipale în favoarea lui AV și a lui BU, proprietari ai unei farmacii situate în afara Municipalității Bernareggio.

4. În pofida faptului că AV și BU au prezentat oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic și contractul le-a fost atribuit cu titlu provizoriu, a prevalat oferta depusă de CT, farmacist salariat al Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi – organismul de gestionare a farmaciilor aparținând municipalității. Evenimentele care au condus la această situație vor fi expuse în detaliu în cuprinsul prezentelor concluzii.

5. În urma atribuirii provizorii a contractului, CT (care este salariat al farmaciei municipale în cauză, dar nu a participat la procedura de cerere de ofertă) și-a exercitat printr-o scrisoare dreptul de preempțiune acordat de lege salariaților farmaciilor municipale în cazul transferului unor asemenea farmacii. CT a obținut astfel atribuirea definitivă a contractului în cauză.

1 Limba originală: engleza.

6. AV și BU au atacat această atribuire definitivă în fața instanțelor administrative italiene.

7. Cererea de decizie preliminară oferă Curții posibilitatea de a se pronunța, pentru prima dată, cu privire la legalitatea unei norme naționale care acordă un drept de preempțiune salariaților în cazul transferului dreptului de proprietate asupra unei farmacii municipale în urma unei proceduri de cerere de ofertă.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul italian

8. Articolul 9 din Legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico (Legea nr. 475 din 2 aprilie 1968 privind normele aplicabile serviciului farmaceutic) prevede:

„Deținerea farmaciilor care devin vacante și a celor nou-constituite în urma revizuirii *pianta organica* (planul de distribuție teritorială) poate fi preluată de municipalitate în proporție de până la 50 % […]”

9. Articolul 12 din această lege prevede:

„[…]

Transferul [unei farmacii] se poate realiza numai în favoarea unui farmacist care a obținut dreptul de deținere sau care a fost declarat adecvat în cadrul unui concurs precedent.

[…]”

10. Articolul 4 din Legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico (Legea nr. 362 din 8 noiembrie 1991 privind normele de reorganizare a sectorului farmaceutic, denumită în continuare „Legea nr. 362/1991”) prevede:

„(1) Atribuirea unităților farmaceutice vacante sau nou-constituite care sunt disponibile pentru gestionare de către entități private are loc prin concurs […]

(2) La concursul menționat la alineatul (1) sunt admiși resortisanții unui stat membru al Comunității Economice Europene […] înscriși în tabloul profesional al farmaciștilor […]

[…]”

11. Articolul 12 alineatul (2) din legea menționată prevede:

„În cazul transferului deținerii unei farmacii municipale, salariații au drept de preemțiune […]”

12. Articolul 2112 din Codice civile (Codul civil italian) prevede:

„În cazul transferului de întreprindere, raportul de muncă se continuă cu cesionarul, iar lucrătorul își păstrează toate drepturile care decurg din acesta. […]

[…]

[…] transferul de întreprindere nu constituie în sine un motiv de concediere. Lucrătorul ale cărui condiții de muncă suferă o modificare substanțială în perioada de 3 luni care urmează transferului de întreprindere își poate prezenta demisia […]”

III. Procedura principală și întrebarea preliminară

13. Prin anunțul de cerere de ofertă din 31 ianuarie 2014, Municipalitatea Bernareggio a inițiat o procedură de cerere de ofertă pentru transferul unei farmacii municipale [2]. Potrivit anunțului respectiv, contractul urma să fie atribuit ofertantului care oferă cel mai mare preț. Valoarea minimă sau de bază a contractului pentru farmacia în cauză era de 580 000 de euro. Totuși, trebuie observat că s-a precizat în anunțul de cerere de ofertă că transferul farmaciei către ofertantul câștigător cu titlu provizoriu este condiționată de neexercitarea dreptului de preempțiune prevăzut la articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 de către, printre alții, oricare dintre farmaciștii angajați cu contracte pe durată nedeterminată de Azienda Speciale Farmacie Vimercatese – organismul de gestionare a farmaciilor aparținând municipalității.

14. La 11 martie 2014, Municipalitatea Bernareggio a declarat atribuirea provizorie în favoarea lui AV și a lui BU, titulari ai unei farmacii situate într-o localitate învecinată, care au prezentat oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, în valoare de 600 000 EUR. După cum am arătat deja, în urma procedurii de cerere de ofertă, a prevalat însă oferta depusă de CT, farmacist salariat al Azienda Speciale Farmacie Vimercatesi. CT, care nu a participat la procedura de cerere de ofertă, și-a exercitat prin scrisoarea din 27 martie 2014 dreptul de preempțiune în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 și, în consecință, a obținut atribuirea definitivă prin Decizia Municipalității Bernareggio nr. 31 din 12 mai 2014.

15. Atribuirea definitivă a contractului în favoarea lui CT a fost atacată la Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia-Milano (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia-Milano, Italia) de către AV și BU. În acțiunea lor, AV și BU au invocat, printre altele, incompatibilitatea dreptului de preempțiune acordat de lege salariaților farmaciilor municipale cu principiile liberei concurențe și egalității de tratament prevăzute în dreptul Uniunii. Ei au observat că dreptul de preempțiune implică un avantaj semnificativ pentru salariații respectivi. Salariații în cauză pot înlocui concurenții din cadrul unei proceduri de cerere de ofertă, chiar și fără a participa la procedură, prin exercitarea dreptului lor necondiționat conferit prin lege pentru încheierea contractului. AV și BU au susținut că dreptul legal de preempțiune aflat în discuție nu poate fi justificat din punct de vedere juridic.

16. În urma respingerii acțiunii lor de către Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia-Milano (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia-Milano), AV și BU au formulat recurs la instanța de trimitere pentru aceleași motive pe care și-au întemeiat acțiunea în primă instanță.

17. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) observă că dreptul de preempțiune este acordat de articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 salariaților farmaciilor municipale în cazul transferului acestora către entități private [3]. Instanța de trimitere, invocând propria sa hotărâre nr. 5329 din 5 octombrie 2005 [4], a arătat că articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 răspunde necesității unei mai bune gestionări a serviciilor farmaceutice și pleacă de la premisa că un farmacist care a fost deja salariat al farmaciei municipale care este transferată va fi în măsură să asigure o anumită continuitate și să valorifice totodată experiența dobândită în administrarea acestei farmacii. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) are însă îndoieli cu privire la aspectul dacă dreptul de preempțiune este de fapt justificat de un interes public prevalent cu adevărat semnificativ.

2 Pe lângă clauzele referitoare la transferul farmaciei în sine, existau și unele care priveau, printre altele, mobilierul, instalațiile și echipamentele din dotare și stocul farmaciei.

3 Ea acordă astfel prioritate drepturilor colective mai degrabă decât drepturilor private.

4 Hotărârea Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), Camera a cincea, nr. 5329 din 5 octombrie 2005.

18. Instanța de trimitere consideră că dreptul de preempțiune este excesiv în condițiile în care articolul 2112 din Codul civil italian, care transpune, printre altele, Directiva 2001/23/CE a Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități[5], garantează continuarea raportului de muncă și asigură păstrarea tuturor drepturilor salariaților întreprinderii care face obiectul transferului.

19. Pe de altă parte, potrivit instanței de trimitere, în cazul în care scopul unei astfel de preemțiuni ar fi de a garanta păstrarea experienței dobândite de salariat în prestarea serviciului farmaceutic, acesta ar putea fi îndeplinit prin alte mijloace – de exemplu, prin prevederea în anunțul de cerere de ofertă a unui punctaj special legat de experiență – fără sacrificarea concurenței și a egalității de tratament.

20. În orice caz, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la caracterul rezonabil și proporțional al măsurii în raport cu finalitățile publice urmărite de dreptul de preemțiune, întrucât (i) într-un context profesional cu un grad ridicat de calificare, în care transferul farmaciei se poate realiza numai în favoarea unui farmacist înscris în tabloul profesional, care a fost deja declarat apt pentru deținerea unei farmacii sau care are cel puțin 2 ani de practică profesională, nu există justificări valabile pentru a recunoaște o valoare mai mare experienței în cadrul unei anumite farmacii; (ii) acest drept conferă salariaților o preferință necondiționată, fără a se ține seama de existența sau de inexistența în realitate a unei bune administrări a farmaciei; (iii) pentru a beneficia de dreptul de preemțiune, este suficientă o experiență în calitate de „salariat” al farmaciei, care nu coincide în mod necesar cu cea de „titular” al acesteia, responsabil cu gestionarea ei.

21. Prin urmare, în opinia instanței de trimitere, este îndoielnic faptul că, prin dreptul de preemțiune menționat anterior, se realizează un echilibru rezonabil între cerințele pieței libere, liberei circulații a serviciilor și protecției sănătății publice. Aceasta a atras atenția asupra faptului că o dispoziție precum cea în discuție ar putea fi considerată expresia unei politici protecționiste care avantajează în mod nejustificat o anumită categorie de cetățeni în raport cu alți cetățeni ai statului italian, dar și în raport cu cetățenii altor state membre.

22. Instanța de trimitere consideră că preferința acordată prin lege salariaților farmaciei municipale constituie o restricție privind libertatea de stabilire. Dreptul de preempțiune conduce astfel la discriminarea celorlalți candidați la atribuirea acesteia, din același stat membru sau din alte state membre. În plus, pare îndoielnic caracterul rezonabil și proporțional al limitării în acest mod a principiilor protecției concurenței și egalității de tratament între operatorii economici, precum și a libertății de a desfășura o activitate comercială și profesională.

23. Instanța de trimitere apreciază că trebuie de asemenea să se ia în considerare că reglementarea în discuție împiedică intrarea unor operatori potențiali pe o piață deja contingentată, în care, pe de o parte, numărul farmaciilor este limitat printr-o repartizare pe teritoriu planificată și, pe de altă parte, înființarea unor noi farmacii este supusă condițiilor atribuirii prin concurs public și acordării subsecvente a unei autorizații ofertanților câștigători.

24. De altfel, potrivit instanței de trimitere, dreptul de preemțiune în discuție nu pare să aibă drept obiectiv nici protecția sănătății, în măsura în care nu rezultă că ar fi necesar pentru atingerea obiectivului de a garanta o aprovizionare sigură și de calitate a populației cu medicamente.

5 JO 2001, L 82, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 20.

25. În aceste împrejurări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile libertății de stabilire, nediscriminării, egalității de tratament, protecției concurenței și liberei circulații a lucrătorilor prevăzute la articolele 45, 49-56 și 106 TFUE, precum și la articolele 15 și 16 din [cartă] și principiile proporționalității și caracterului rezonabil cuprinse în acestea se opun unei reglementări naționale precum cea de la articolul 12 alineatul 2 din Legea nr. 362/1991, care, în cazul transferului deținerii unei farmacii municipale, acordă un drept de preempțiune salariaților farmaciei respective?”

IV. Procedura în fața Curții

26. AV și BU, Municipalitatea Bernareggio și Comisia Europeană au depus observații scrise.

27. În urma unei cereri formulate de CT, care nu a depus observații scrise, Curtea a dispus prin decizia din 14 mai 2019, în temeiul articolului 76 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții, organizarea unei ședințe la 3 iulie 2019.

28. În ședința din 3 iulie 2019, Municipalitatea Bernareggio, CT și Comisia au prezentat observații orale.

V. Dispozițiile aplicabile ale dreptului Uniunii

29. În prezenta procedură, instanța de trimitere solicită interpretarea articolelor 45, 49-56 și 106 TFUE, precum și a articolelor 15 și 16 din cartă.

30. Cauza principală are ca obiect un litigiu între AV și BU (care sunt, ambii, farmaciști), pe de o parte, și Municipalitatea Bernareggio și CT, un farmacist angajat de această municipalitate să lucreze în farmacia care a făcut obiectul cererii de ofertă în cauză, pe de altă parte.

31. Întrucât la finalizarea achiziției farmacia în cauză trebuie să fie gestionată fie de AV și de BU, fie de CT în mod stabil pentru o perioadă nedeterminată, considerăm că este aplicabil articolul 49 TFUE privind libertatea de stabilire.

32. În opinia noastră, având în vedere informațiile din dosarul aflat la dispoziția Curții, nu sunt aplicabile nici articolul 45 TFUE privind libera circulație a lucrătorilor salariați, nici articolul 56 TFUE privind libera prestare a serviciilor [6]. Dat fiind că ofertanții sunt ei înșiși resortisanți italieni, ei nu au exercitat drepturi la liberă circulație de natură să atragă aplicarea acestor dispoziții într-o situație care este de altfel internă statului italian.

33. Mai mult, întrucât dreptul de preempțiune aflat în discuție în procedura principală a fost exercitat de un salariat al farmaciei municipale, și anume de către CT, iar oferta acestui salariat a prevalat astfel în raport cu cea a farmaciștilor AV și BU, nu există informații suficiente în dosarul aflat la dispoziția Curții care ar tinde să indice că litigiul din cadrul procedurii principale privește sau are legătură în orice mod cu gestionarea unor întreprinderi publice (sau chiar private), întreprinderi cărora un stat membru le-a acordat drepturi speciale sau exclusive sau chiar întreprinderi care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal, în conformitate cu articolul 106 TFUE.

6 Mai mult, considerăm că, având în vedere articolul 2 litera (f) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), care exclude toate serviciile de îngrijire a sănătății din domeniul său de aplicare, această directivă nu este relevantă în prezenta procedură.

34. În ceea ce privește articolul 15 alineatul (2) din cartă, această dispoziție prevede printre altele că orice cetățean are libertatea de a-și exercita dreptul de stabilire în orice stat membru. În prezenta procedură, referirea la libertatea de exercitare a dreptului de stabilire trebuie înțeleasă în sensul că articolul 15 alineatul (2) din cartă face trimitere, printre altele, la articolul 49 TFUE [7]. În opinia noastră, atunci când o reglementare națională este conformă cu articolul 49 TFUE, ea este conformă și cu articolul 15 alineatul (2) din cartă [8].

35. În plus, articolul 16 din cartă prevede că „libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale". Astfel, atunci când stabilește domeniul de aplicare al libertății de a desfășura o activitate comercială, articolul 16 din cartă face o trimitere expresă la dreptul Uniunii Europene. Această trimitere la dreptul Uniunii Europene trebuie înțeleasă, în prezenta procedură, în sensul că articolul 16 din cartă face trimitere, la rândul său, la articolul 49 TFUE.

36. Având în vedere toate împrejurările de mai sus și dat fiind că, în realitate, întrebările adresate nu vizează decât libertatea de stabilire, considerăm că reglementarea națională în discuție în litigiul principal trebuie analizată din perspectiva articolului 49 TFUE [9] exclusiv [10].

VI. Admisibilitatea cererii de decizie preliminară

37. Din documentele prezentate Curții reiese cu claritate că toate faptele din acțiunea principală se limitează la teritoriul unui singur stat membru, și anume Republica Italiană.

38. În această privință, trebuie observat că, potrivit unei jurisprudențe constante, dispozițiile Tratatului FUE în materie de libertate de stabilire nu își găsesc aplicarea în situațiile în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru [11]. Mai mult, pentru ca articolul 49 TFUE să poată fi aplicat în domeniul contractelor de achiziții publice unor activități ale căror elemente relevante se cantonează în totalitate în interiorul unui singur stat membru, contractul de achiziții în discuție în litigiul principal trebuie să prezinte un interes transfrontalier [12].

39. În opinia noastră, instanța de trimitere nu a constatat existența unor elemente de fapt concrete care să permită Curții să verifice dacă în cauza principală există un interes transfrontalier cert pentru achiziționarea de farmacii municipale în Italia [13]. Instanța de trimitere a observat totuși că la procedura de cerere de ofertă în cauză erau admiși toți adulții din Uniune înscriși ca farmaciști și, invocând Hotărârea din 13 februarie 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68), și Hotărârea din 1 iunie

7 Astfel, articolul 52 alineatul (2) din cartă prevede că drepturile recunoscute de aceasta, care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate, se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de ele: a se vedea Hotărârea din 7 aprilie 2016, *ONEm și M*. (C-284/15, EU:C:2016:220, punctul 33).

8 A se vedea prin analogie Hotărârea din 7 aprilie 2016, ONEm și M. (C-284/15, EU:C:2016:220, punctele 33 și 34).

9 Precum și a excepțiilor de la acesta în conformitate cu articolul 52 TFUE și cu jurisprudența Curții privind justificarea prin motive imperative de interes general.

10 A se vedea Hotărârea din 13 februarie 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punctele 22 și 23).

11 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47 și jurisprudența citată). La punctele 50-53 din această hotărâre, Curtea a făcut referire la cele patru situații în care interpretarea dispozițiilor tratatelor privind libertățile fundamentale putea totuși să fie necesară pentru soluționarea litigiilor principale, chiar dacă toate elementele litigiilor principale sunt limitate la interiorul unui singur stat membru, ceea ce a determinat Curtea să constate că aceste cereri de decizie preliminară sunt admisibile.

12 A se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctul 46).

13 Or, astfel cum rezultă din articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, în versiunea intrată în vigoare la 1 noiembrie 2012, aceasta trebuie să poată identifica într-o cerere de decizie preliminară o expunere a circumstanțelor factuale pe care se întemeiază întrebările, precum și a legăturii existente printre altele între aceste circumstanțe și întrebările respective. În consecință, constatarea existenței elementelor necesare pentru a permite verificarea existenței unui interes transfrontalier cert, la fel ca, în general, ansamblul constatărilor care incumbă instanțelor naționale și de care depinde aplicabilitatea unui act de drept derivat sau a dreptului primar al Uniunii, ar trebui efectuată anterior sesizării Curții. Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctul 46).

2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 40), a afirmat că reglementarea națională în cauză este susceptibilă să aibă efecte transfrontaliere. Mai mult, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a făcut trimitere, printre altele, la normele Uniunii privind recunoașterea calificărilor farmaciștilor [14].

40. În pofida lipsei unor constatări de fapt concrete din cererea de decizie preliminară în legătură cu acest aspect, trebuie observat că cererile de decizie preliminară privind interpretarea dispozițiilor tratatelor referitoare la libertățile fundamentale au fost considerate totuși admisibile de către Curte, chiar dacă litigiile principale erau limitate din toate punctele de vedere la un singur stat membru. Curtea a adoptat această poziție în astfel de cauze pentru motivul că nu putea fi exclus ca resortisanți stabiliți în alte state membre să fi fost sau să fie interesați să utilizeze aceste libertăți pentru a exercita activități pe teritoriul statului membru care a edictat reglementarea națională în cauză și, prin urmare, ca această reglementare, aplicabilă fără deosebire resortisanților naționali și resortisanților altor state membre, să fie susceptibilă să producă efecte care nu sunt limitate la respectivul stat membru [15].

41. În opinia noastră, întrucât o reglementare națională precum articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 se aplică, potrivit modului său de redactare, în egală măsură resortisanților italieni și resortisanților altor state membre, este posibil chiar ca farmaciști din alte state membre decât Republica Italiană să fi fost sau să fie interesați să achiziționeze și să gestioneze o farmacie municipală din Republica Italiană. Rezultă că articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 poate astfel afecta comerțul din interiorul Uniunii [16].

42. Mai mult, trebuie amintit că un litigiu, chiar dacă se poartă între resortisanți ai aceluiași stat membru, trebuie să fie considerat ca prezentând un element de legătură cu articolul 49 TFUE care ar putea face necesară interpretarea acestor dispoziții pentru soluționarea acestui litigiu atunci când dreptul național impune instanței de trimitere să le acorde resortisanților menționați aceleași drepturi ca cele pe care dreptul Uniunii le-ar conferi în aceeași situație resortisanților altor state membre [17].

43. În această privință, Comisia a arătat în observațiile sale scrise și în cursul ședinței, fără a fi contrazisă de celelalte părți, că dreptul italian interzice discriminarea pozitivă împotriva resortisanților italieni.

44. Prin urmare, se pare că dreptul italian impune instanței de trimitere să acorde unui resortisant italian aceleași drepturi precum cele conferite de dreptul Uniunii în aceeași situație unui resortisant al altui stat membru [18].

45. Rezultă că întrebarea adresată este admisibilă în măsura în care se referă la articolul 49 TFUE privind libertatea de stabilire.

14 A se vedea, de exemplu, Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 de modificare a Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale și a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) (JO 2013, L 354, p. 132).

15 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 50 și jurisprudența citată). Subliniem că instanța de trimitere s-a întemeiat în mod special pe această linie jurisprudențială pentru a demonstra relevanța transfrontalieră a întrebării sale.

16 În Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 40), Curtea a considerat că nu poate fi nicidecum exclus ca resortisanți stabiliți în alte state membre decât Regatul Spaniei să fi fost sau să fie interesați să exploateze farmacii în comunitatea autonomă Asturias. A se vedea prin analogie și Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punctele 22-24), în ceea ce privește vânzarea de carburant.

17 A se vedea Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 23).

18 A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 52), și Hotărârea din 10 mai 2012, Duomo Gpa și alții (C-357/10-C-359/10, EU:C:2012:283, punctul 28).

VII. Analiza pe fond a întrebării preliminare

46. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 49 TFUE se opune oricărei măsuri naționale care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratat [19].

47. Considerăm că, întrucât participarea la o procedură de cerere de ofertă presupune o investiție de timp, de efort și de bani, un drept de preempțiune precum cel aflat în discuție în cauza principală ar descuraja, fără îndoială, farmaciștii din alte state membre să participe la procedura menționată. În acest context, chiar și atunci când un farmacist dintr-un alt stat membru a prezentat oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, el nu are absolut nicio garanție că va obține contractul, deoarece un salariat al farmaciei municipale, prin exercitarea dreptului său de preempțiune și prin egalarea ofertei respective, poate practic să o „înfrângă” [20]. Prin urmare, este clar că dreptul de preempțiune național în cauză conferă un avantaj evident oricărui salariat al farmaciei municipale care ar dori să își exercite acest drept, chiar și în detrimentul ofertantului a cărui ofertă este cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

48. În opinia noastră, dreptul de preempțiune prevăzut la articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 are drept efect îngreunarea și descurajarea exercitării de către farmaciștii din alte state membre a dreptului lor de a participa la o procedură de cerere de ofertă pentru achiziționarea unei farmacii municipale în Republica Italiană. Un asemenea drept de preempțiune îngreunează și descurajează astfel exercitarea de către farmaciștii din alte state membre a activităților lor legate de libera circulație pe teritoriul italian prin intermediul unui sediu fix.

49. În consecință, o dispoziție din legislația națională precum articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991, care este în discuție în cauza aflată pe rolul instanței de trimitere, constituie, în opinia noastră, o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE. În consecință, este necesar să se examineze în ce măsură dispoziția națională în discuție în litigiul principal poate fi justificată prin unul dintre motivele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) TFUE sau, în conformitate cu jurisprudența Curții, prin motive imperative de interes general. Aceasta este problema pe care o vom aborda acum.

A. Cu privire la justificarea restricției privind libertatea de stabilire

50. Din articolul 52 alineatul (1) TFUE rezultă că restricțiile privind libertatea de stabilire pot fi justificate prin necesitatea protejării ordinii publice, a siguranței publice sau a sănătății publice.

51. Mai mult, potrivit unei jurisprudențe constante, restricțiile privind libertatea de stabilire care sunt aplicabile fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate pot fi justificate de motive imperative de interes general, cu condiția ca acestea să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [21].

52. Din dosarul aflat la dispoziția Curții pare să rezulte că articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate.

19 A se vedea Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 43 și jurisprudența citată). A se vedea și Hotărârea din 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes* și alții (C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 22).

20 Trebuie amintit că, în cauza principală, modul în care funcționează dreptul de preempțiune a fost indicat în anunțul de cerere de ofertă.

21 A se vedea Hotărârea din 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes* și alții (C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 25 și jurisprudența citată).

53. Întrucât este de competența instanței de trimitere să identifice, în cadrul unei cauze cu care este sesizată Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, obiectivele reglementării naționale în cauză care pot justifica restricțiile privind libertatea de stabilire [22], instanța de trimitere [23] a arătat pe scurt că articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 răspunde necesității unei mai bune gestionări a serviciilor farmaceutice și se întemeiază pe convingerea că un farmacist care a fost deja salariat al farmaciei municipale care este transferată va fi în măsură să asigure continuitatea și totodată să valorifice experiența dobândită în gestionarea acestei farmacii [24].

54. Având în vedere precizarea respectivă, o reglementare precum cea în discuție în procedura principală pare să urmărească obiectivul de a proteja sănătatea publică, obiectiv care în principiu poate să justifice, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) TFUE, restricțiile privind libertatea de stabilire [25]. Mai precis, la punctul 28 din Hotărârea din 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes și alții* (C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316), Curtea a afirmat că restricțiile privind libertatea de stabilire pot fi justificate prin obiectivul referitor la asigurarea unei aprovizionări sigure și de calitate a populației cu medicamente.

55. Totuși, este necesar să se stabilească dacă o reglementare precum articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 este adecvată pentru realizarea acestui obiectiv și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă restricția privind libertatea de stabilire depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, altfel spus dacă există măsuri mai puțin restrictive prin intermediul cărora ar putea fi atins obiectivul respectiv [26].

56. În ceea ce privește necesitatea asigurării continuității, identificată de instanța de trimitere, nu este întru totul clar dacă este vorba despre necesitatea asigurării continuității raportului de muncă al farmaciștilor din farmaciile municipale pentru protejarea drepturilor lor în cazul transferului unei asemenea farmacii [27], pe de o parte, sau (în opinia noastră) a continuității raportului de muncă al farmaciștilor din farmaciile municipale pentru a asigura continuitatea serviciului sau a nivelului serviciului furnizat de o astfel de farmacie publicului, pe de altă parte.

22 A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 39 și jurisprudența citată).

23 După cum se arată la punctul 17 din prezentele concluzii.

24 În observațiile sale scrise, Municipalitatea Bernareggio a făcut referire la Hotărârea Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), Camera a cincea, nr. 5329 din 5 octombrie 2005, în care această instanță a afirmat că procedura de cerere de ofertă prevăzută la articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 vizează, printre altele, maximizarea profitului care poate fi obținut prin privatizarea în cauză. Articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 stabilește condițiile care trebuie îndeplinite atunci când se exercită dreptul de preempțiune. Acest drept, care acordă prioritate salariatului farmaciei municipale, urmărește protecția farmaciștilor salariați și gestionarea optimă a farmaciei.

25 Importanța obiectivului privind protecția sănătății publice este confirmată de articolul 168 alineatul (1) TFUE și de articolul 35 din cartă, în temeiul cărora, în definirea și în punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii Europene, se asigură, printre altele, un nivel ridicat de protecție a sănătății umane. A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctele 40 și 41, precum și jurisprudența citată). Potrivit unei jurisprudențe constante, obiectivul care constă în menținerea calității serviciilor medicale, cum sunt serviciile farmaceutice, poate intra sub incidența uneia dintre derogările prevăzute la articolul 52 alineatul (1) TFUE în măsura în care contribuie la realizarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății. Hotărârea din 16 decembrie 2010, Comisia/Franța (C-89/09, EU:C:2010:772, punctul 53 și jurisprudența citată).

26 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, atunci când se apreciază respectarea principiului proporționalității în domeniul sănătății publice, trebuie să se țină seama de faptul că statul membru poate decide în legătură cu nivelul la care intenționează să asigure protecția sănătății publice și cu modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, trebuie să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere. Hotărârea din 5 decembrie 2013, Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 59 și jurisprudența citată).

27 Se poate susține că nu acesta este obiectivul reglementării naționale în cauză, întrucât Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a făcut referire în acest context la „o mai bună gestionare a serviciilor farmaceutice”. Vom aborda totuși aspectul respectiv pentru completitudine.

57. În opinia noastră, obiectivul de a asigura continuitatea raportului de muncă al farmaciștilor din farmaciile municipale pentru protejarea drepturilor lor în cazul transferului unei astfel de farmacii se bazează mai degrabă pe considerente legate de ocuparea forței de muncă și de ordin social, decât pe considerente de sănătate publică. Prin urmare, având în vedere împrejurările analizate în litigiul principal, obiectivul menționat nu este de natură să justifice, din motive de sănătate publică în temeiul articolului 52 alineatul (1) TFUE, restricțiile privind libertatea de stabilire instituite de reglementarea națională aflată în discuție în litigiul principal.

58. Mai mult, chiar dacă acest obiectiv ar putea fi justificat prin motive imperative de interes general, și anume prin necesitatea protecției drepturilor salariaților împotriva concedierii în cazul transferului unei farmacii municipale, instanța de trimitere a arătat că obiectivul respectiv este deja garantat prin articolul 2112 din Codul civil italian, care transpune, printre altele, Directiva 2001/23 a Consiliului care instituie o asemenea protecție. În astfel de împrejurări, dacă acesta ar fi într-adevăr obiectivul, atunci o reglementare națională precum articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 depășește ceea ce este necesar pentru atingerea sa și nu poate fi justificată prin intermediul obiectivului în cauză.

59. În ceea ce privește obiectivul de a garanta continuitatea raportului de muncă al farmaciștilor angajați de farmaciile municipale pentru a asigura continuitatea serviciului sau a nivelului serviciului furnizat de o asemenea farmacie publicului și astfel, în final, o mai bună gestionare a serviciilor farmaceutice, trebuie subliniat că, în conformitate cu dosarul aflat la dispoziția Curții, AV, BU și CT sunt, toți, farmaciști calificați [28].

60. În plus, AV și BU îndeplineau toate condițiile necesare potrivit dreptului italian pentru achiziționarea și gestionarea farmaciei în discuție în litigiul principal, după cum reiese din faptul că li s-a atribuit provizoriu contractul pentru achiziția menționată.

61. Se pare astfel că singura caracteristică distinctivă privind calificările profesionale sau experiența farmaciștilor respectivi care a fost considerată relevantă la atribuirea definitivă efectivă a contractului ar fi fost faptul că, la momentul respectiv, CT era salariat al farmaciei municipale în cauză și că și-a exercitat dreptul de preempțiune.

62. În plus, în dosarul aflat la dispoziția Curții nu există niciun element care să indice de ce un alt farmacist la fel de calificat și de experimentat ca CT nu ar fi în măsură să asigure continuitatea sau de ce un farmacist angajat anterior de municipalitate nu ar putea păstra această calitate după schimbarea proprietarului [29].

63. Atât Municipalitatea Bernareggio, cât și CT au subliniat că, de fapt, acesta din urmă nu era un simplu salariat al farmaciei municipale respective, ci a gestionat farmacia municipală în cauză și stocul său timp de mai mulți ani.

64. Deși este posibil ca aceasta să fie în mod efectiv situația, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, se pare că articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991 se limitează să impună ca farmacistul să fi obținut dreptul de deținere sau să fi fost declarat adecvat în cadrul unui concurs precedent și nu ia în considerare numărul efectiv de ani de încadrare în muncă a farmacistului în

28 Curtea a atras atenția asupra caracterului cu totul special al medicamentelor, ale căror efecte terapeutice le disting în mod substanțial de celelalte mărfuri. Hotărârea *Apothekerkammer des Saarlandes* și alții (C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 31). Aceasta a admis în special că statele membre pot impune cerințe stricte persoanelor însărcinate cu distribuirea cu amănuntul a medicamentelor, inclusiv în ceea ce privește modalitățile de comercializare a acestora și obținerea de profit. Mai precis, statele membre pot rezerva vânzarea cu amănuntul de medicamente în principiu farmaciștilor, în considerarea garanțiilor pe care aceștia trebuie să le prezinte și a informațiilor pe care trebuie să fie în măsură să le ofere consumatorului. A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia (C-531/06, EU:C:2009:315, punctul 58).

29 A se vedea în această privință articolul 2112 din Codul civil italian, care, potrivit instanței de trimitere, transpune printre altele Directiva 2001/23 a Consiliului.

farmacia municipală, calitatea serviciului furnizat de acest farmacist sau chiar aspectul dacă farmacistul a acționat ca simplu angajat sau a exercitat o funcție de conducere. Practic, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991, dreptul de preempțiune funcționează în mod automat.

65. Astfel, în conformitate cu dosarul aflat la dispoziția Curții și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, reglementarea națională în cauză nu impune compararea și aprecierea în vreun fel a calificărilor și a experienței farmaciștilor în cauză în cursul procedurii de cerere de ofertă. Într-adevăr, CT nici măcar nu a participat la procedura de cerere de ofertă decât prin exercitarea dreptului de preempțiune în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Legea nr. 362/1991.

66. Mai mult, dacă obiectivul reglementării era promovarea continuității serviciilor farmaceutice, nu este ușor de înțeles de ce se aplică doar transferului farmaciilor municipale, iar nu și în cazul altor tipuri de farmacii aflate în proprietate privată [30].

67. Prin urmare, considerăm că în dosarul aflat la dispoziția Curții nu există nicio probă în sensul că obiectivul urmărit de reglementarea în discuție invocat de instanța de trimitere pentru justificarea în temeiul articolului 52 alineatul (1) TFUE pe motive de sănătate publică a unor restricții privind libertatea de stabilire este adecvat în acest scop și că, în orice caz, chiar dacă ar fi, aceasta depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului în cauză. Pentru toate motivele prezentate în alte părți ale prezentelor concluzii, apreciem că reglementarea nu răspunde niciunui obiectiv clar în domeniul sănătății publice și că, în orice caz, mijloacele adoptate sunt vădit disproporționate pentru orice astfel de obiectiv.

68. Din cele de mai sus rezultă că răspunsul la întrebarea preliminară este că articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, în cazul transferului dreptului de proprietate asupra unei farmacii municipale, conferă un drept de preempțiune salariaților farmaciei în cauză.

VIII. Concluzie

69. Având în vedere ansamblul considerațiilor precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„Articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, în cazul transferului dreptului de proprietate asupra unei farmacii municipale, conferă un drept de preempțiune salariaților farmaciei în cauză.”

30 Prin această afirmație, nu sugerăm că o asemenea reglementare, care s-ar aplica fără distincție transferului tuturor farmaciilor, ar respecta cerințele articolului 52 TFUE.