CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 26 septembrie 2013 [1]

Cauzele conexate C-162/12 și C-163/12

Airport Shuttle Express scarl și Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl și
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
împotriva
Comune di Grottaferrata,
precum și
Cauzele conexate C-419/12 și C-420/12
Crono Service scarl și alții
împotriva
Roma Capitale (C-419/12)
și
Anitrav
împotriva
Roma Capitale și Regione Lazio (C-420/12)

(cereri de decizie preliminară formulate de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Italia])

„Cerere de decizie preliminară — Admisibilitate — Discriminare privind propriii resortisanți — Libertatea de stabilire — Serviciu de închiriere a unui vehicul cu șofer — Reglementare națională care supune prestarea acestui serviciu, printre altele, acordării unei autorizații și respectării anumitor condiții privind locul de staționare a vehiculului”

I – Introducere

1. Prezentele cereri de decizie preliminară privesc dispozițiile legale italiene referitoare la transportul de persoane efectuat de anumite întreprinderi de închiriere de vehicule [2]. Este vorba despre întreprinderi care, în vederea efectuării transportului de persoane, utilizează vehicule care pot transporta maximum opt persoane, cu excepția șoferului [3]. Spre deosebire de mașinile închiriate pentru folosință proprie, pasagerul din cadrul acestei categorii specifice de transport de persoane închiriază vehiculul în discuție împreună cu șoferul, pe care operatorul de transport îl pune la dispoziție în vederea efectuării unei anumite călătorii. „Închirierea unui vehicul cu șofer” completează astfel oferta de transport din rețeaua publică de transport de persoane, îndeosebi pe cea de transport regulat.

1 — Limba originală: germana.

2 — Dispozițiile legale italiene reglementează „închirierea unui vehicul cu șofer”.

3 — A se vedea p. 9 din cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-162/12 și trimiterea, din cuprinsul acesteia, la articolul 47 din Decreto-Legislativo din 30 aprilie 1992.

2. Instanța de trimitere dorește să afle dacă dispozițiile legale italiene care privesc modalitățile de exercitare a acestor activități profesionale în regiunea Lazio și în orașul Roma sunt compatibile cu dreptul Uniunii, în special cu libertatea de stabilire. Întrucât informațiile referitoare la situațiile de fapt comunicate de instanța de trimitere nu menționează legături transfrontaliere, există totuși îndoieli cu privire la admisibilitatea cererilor de decizie preliminară. În plus, se ridică problema existenței unei obligații eventuale a Curții de a aprecia prezentele cauze inclusiv în raport cu interdicția discriminării propriilor resortisanți, deși instanța de trimitere nu și-a exprimat poziția cu privire la acest aspect.

II – Cadrul juridic

A – *Dreptul Uniunii*

Regulamentul (CE) nr. 12/98 al Consiliului din 11 decembrie 1997 de stabilire a condițiilor în care transportatorii nerezidenți pot presta servicii naționale de transport rutier de călători într-un stat membru [4]

3. Începând cu 4 decembrie 2011, Regulamentul (CE) nr. 12/98 și-a încetat efectele și a fost înlocuit cu Regulamentul (CE) nr. 1073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 [5].

4. Potrivit articolului 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 12/98, acesta se aplică „autovehiculel[or] care, date fiind construcția și dotările lor, sunt capabile să transporte mai mult de nouă persoane – inclusiv șoferul – fiind destinate anume acestui scop”.

B – *Dreptul național*

5. În dreptul italian, „închirierea unui vehicul cu șofer” este supusă autorizării. Autorizația necesară este acordată de comună în cadrul unei proceduri publice [6]. Această autorizație este specifică, depinzând de tipul de vehicul. Cu toate acestea, o întreprindere poate obține mai multe autorizații pentru mai multe vehicule [7]. Sediul [8] operatorului de transport și locul de staționare trebuie să fie situate numai pe teritoriul comunei care a eliberat autorizația [9]. O parcare închiriată poate fi suficientă pentru a constitui un loc de staționare. Autorizația pentru transportul de persoane nu este limitată la teritoriul comunei. Cu toate acestea, rezervarea călătoriei trebuie efectuată la locul de staționare a vehiculului [10], la care vehiculul trebuie să se întoarcă după efectuarea transportului, indiferent de locul în care pasagerul urcă sau coboară din vehicul [11].

4 — JO L 4, p. 10, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 184.

5 — JO L 300, p. 88.

6 — Articolul 8 alineatul 1 din Legea nr. 21 din 15 ianuarie 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI nr. 18 din 23 ianuarie 1992), aplicabilă în procedurile principale, astfel cum a fost modificată prin Decreto-Legge nr. 207 din 30 decembrie 2008 (GURI nr. 304 din 31 decembrie 2008) și prin Legea nr. 14/2009 (GURI nr. 49 din 28 februarie 2009, Supplemento Ordinario nr. 28) (denumită în continuare „Legea nr. 21/1992”).

7 — Articolul 8 alineatul 2 din Legea nr. 21/1992.

8 — În dispozițiile legale italiene este vorba despre „sede”. Totuși, având în vedere observațiile prezentate de mai multe părți din procedură, un sediu secundar este considerat suficient, împrejurare care, potrivit observațiilor prezentate în special de reprezentantul guvernului italian, ar permite o activitate simultană în mai multe comune.

9 — Articolul 3 alineatul 3 din Legea nr. 21/1992.

10 — Articolul 11 alineatul 4 din Legea nr. 21/1992.

11 — Potrivit articolului 11 alineatul 4 din Legea nr. 21/1992, aceasta se poate efectua și pe teritoriul altor comune.

6. Dispozițiile regionale din regiunea Lazio [12] impun condiția suplimentară ca pasagerul să fie preluat pe raza teritoriului comunei care a acordat autorizația.

7. În plus, în privința orașului Roma, există dispoziții speciale. Acestea prevăd, printre altele, că întreprinderile de închiriere de vehicule stabilite în alte comune trebuie să plătească taxe în cazul în care deservesc zone aflate pe teritoriul orașului Roma în care circulația este restricționată.

III – Situațiile de fapt din procedurile principale și întrebările preliminare

A – *Cauzele conexate C-162/12 și C-163/12*

8. Reclamantele din procedura principală sunt persoane juridice cu sediul în Italia (denumite în continuare „întreprinderi de închiriere de vehicule"), respectiv cooperative de drept italian având sediul în Italia. În ceea ce privește vehiculele pe care le dețin, aceste întreprinderi de închiriere de vehicule nu au folosit locul de staționare al acestora situat pe teritoriul comunei Grottaferrata (Lazio, Italia), care a acordat autorizația. Întreprinderile în discuție au staționat vehiculele în afara comunei Grottaferrata, în locul de staționare deținut de o cooperativă. Acestea au cedat cooperativei, spre folosință, vehiculele în cauză, aparent după cesionarea către cooperativa respectivă a autorizației de transport de persoane care le-a fost acordată [13]. Cooperativa a fost sancționată printr-o măsură de poliție administrativă, iar în luna februarie 2011 autorizațiile acordate întreprinderilor de închiriere de vehicule auto au fost temporar suspendate. În cadrul procedurilor principale, întreprinderile vizate atacă actele administrative prin care au fost suspendate autorizațiile care le-au fost acordate și solicită daune interese, invocând, printre altele, încălcări ale dreptului Uniunii.

9. În acest context, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzelor și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 49 TFUE, articolul 3 din Tratatul UE, articolele 3, 4, 5 și 6 din Tratatul UE, articolele 101 și 102 TFUE, precum și Regulamentul (CEE) nr. 2454/1992 și Regulamentul (CE) nr. 12/1998 se opun aplicării articolului 3 alineatul 3 și a articolului 11 din Legea nr. 21 din 1992 în măsura în care prevăd că «3. [s]ediul transportatorului și garajul trebuie să fie situate exclusiv pe teritoriul comunei care a eliberat autorizația» și, respectiv, că «[r]ezervările de transport pentru serviciul de închiriere cu șofer se efectuează la garaj. Începerea și terminarea fiecărui serviciu de închiriere cu șofer trebuie să aibă loc la garajul situat pe teritoriul comunei care a acordat autorizația, cu revenire la acesta, în timp ce preluarea și sosirea la destinație a utilizatorului pot avea loc și pe teritoriul altor comune»?

2) Articolul 49 TFUE, articolul 3 din Tratatul UE, articolele 3, 4, 5 și 6 din Tratatul UE, articolele 101 și 102 TFUE, precum și Regulamentul (CEE) nr. 2454/1992 și Regulamentul (CE) nr. 12/1998 se opun aplicării articolelor 5 și 10 din Legea regională Lazio nr. 58 din 26 octombrie 1993, în măsura în care prevăd că «[p]reluarea utilizatorului și începerea serviciului au loc exclusiv pe teritoriul comunei care a eliberat autorizația», respectiv că «preluarea utilizatorului și începerea serviciului au loc exclusiv pe teritoriul comunei care a eliberat licența sau autorizația și se efectuează pentru orice destinație, pe baza acordului șoferului pentru destinațiile aflate în afara teritoriului comunei»?"

12 — Articolul 5 din Legea regională nr. 58/1993, în versiunea aplicabilă în procedurile principale.

13 — A se vedea articolul 7 alineatul 2 din Legea nr. 21/1992 și p. 12 din cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-162/12.

B – *Cauzele conexate C-419/12 și C-420/12*

10. Procedurile principale au ca obiect cereri de anulare a mai multor acte care privesc orașul Roma. Mai exact, este vorba despre decizia nr. 68/2011 a Consiliului orașului Roma privind adoptarea regulamentului referitor la serviciile de transport public de persoane în afara transportului regulat, despre decizia nr. 403/2011 a Consiliului orașului Roma privind modalitățile și procedura autorizării intrării pe teritoriul orașului Roma și în zonele în care circulația este restricționată a vehiculelor care dețin o autorizație acordată de alte comune pentru închirierea cu șofer, precum și despre alte două acte emise de autoritățile administrative ale orașului Roma care prevăd printre altele că, pentru acordarea unui permis de intrare, întreprinderile de închiriere de vehicule care nu au sediul în Roma trebuie să plătească o anumită taxă.

11. Reclamantele din procedurile principale sunt întreprinderi de închiriere de vehicule care nu dețin autorizații eliberate de orașul Roma.

12. Acestea invocă încălcarea de actele menționate a dreptului Uniunii, în special a libertății fundamentale a întreprinderilor de a se stabili liber în orice țară a Uniunii Europene, inclusiv în cazul înființării unui sediu secundar, întrucât întreprinderile constituite într-un stat membru ar avea obligația, prin încălcarea acestei libertăți, de a accepta contracte de transport numai de la locul de staționare, care trebuie să fie situat în comuna care a acordat autorizația, și de a începe să presteze acel serviciu, respectiv să finalizeze prestarea acelui serviciu pe teritoriul comunei respective.

13. În ceea ce privește funcționarea întreprinderii, aceasta ar determina o inegalitate de tratament, care s-ar întemeia exclusiv pe o împrejurare de ordin geografic. Un asemenea tratament inegal există, pe de o parte, între întreprinderile de închiriere care dețin o autorizație eliberată de orașul Roma și întreprinderile de închiriere care dețin o autorizație eliberată de o altă comună (din Lazio) și, pe de altă parte, între acestea din urmă și întreprinderile de închiriere care nu sunt stabilite în Lazio, în privința cărora nu se aplică Legea regională din Lazio, nefiind astfel supuse niciunei restricții în privința locului de preluare.

14. În acest context, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzelor și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 49 TFUE, articolul 3 din Tratatul UE și articolele 3, 4, 5, 6, 101 și 102 TFUE se opun aplicării articolului 3 alineatul 3, a articolului 8 alineatul 3 și a articolului 11 din Legea nr. 21 din 1992, în măsura în care prevăd că «sediul transportatorului și garajul trebuie să fie situate exclusiv pe teritoriul comunei care a eliberat autorizația», că «[p]entru a se putea obține și menține autorizația pentru serviciul de închiriere cu șofer, este obligatorie deținerea, în temeiul unui titlu juridic valid, a unui sediu, a unui garaj sau a unui loc de acces situat pe teritoriul comunei care a eliberat autorizația» și că «[r]ezervările de transport pentru serviciul de închiriere cu șofer se efectuează la garaj. Începerea și terminarea fiecărui serviciu de închiriere cu șofer trebuie să aibă loc la garaj, situat în comuna care a eliberat autorizația, cu întoarcere în același loc, în timp ce preluarea utilizatorului și sosirea lui la destinație pot avea loc și pe teritoriul altor comune»?”

IV – Examinarea întrebărilor preliminare

15. În cele ce urmează, trebuie examinată admisibilitatea cererilor de decizie preliminară.

A – *Admisibilitatea cererilor de decizie preliminară*

16. Întrebările preliminare, pe de o parte, vizează două acte de drept derivat, respectiv Regulamentul (CE) nr. 12/98 și Regulamentul (CEE) nr. 2454/92[14]. Pe de altă parte, acestea vizează dispoziții de drept primar, în esență articolele 101 TFUE și 102 TFUE, care privesc practicile de restrângere a concurenței, și articolul 49 TFUE, care garantează libertatea de stabilire.

17. Există îndoieli cu privire la admisibilitatea atât a întrebărilor care se raportează la dreptul primar, cât și a întrebărilor care se raportează la dreptul derivat, întrucât din acestea nu rezultă pertinența pentru soluționarea litigiilor principale.

18. Astfel, instanța națională are, în principiu, competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebării pe care o adresează Curții. Cu toate acestea, respingerea de către Curte a unei cereri formulate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului comunitar nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate[15].

1. Inexistența unei legături cu obiectul litigiului în ceea ce privește Regulamentul (CEE) nr. 2454/92 și Regulamentul (CE) nr. 12/98

a) Regulamentul (CEE) nr. 2454/92

19. Regulamentul nr. 2454/92 a fost anulat deja de Curte în anul 1994[16]. Astfel, acest regulament nu poate fi pertinent pentru procedurile principale, ale căror situații de fapt datează din 2011. Legătura cu obiectul procedurilor principale este vădit inexistentă, astfel încât, în această privință, cererile de decizie preliminară sunt inadmisibile.

b) Regulamentul (CE) nr. 12/98

20. Regulamentul (CE) nr. 12/98 și-a încetat efectele la 4 decembrie 2011[17] și, prin urmare, având în vedere domeniul său de aplicare în timp, ar putea fi aplicabil în privința situațiilor de fapt din procedurile principale. Totuși, aceste situații de fapt nu au nicio legătură cu regulamentul în discuție, deoarece acesta prevede în mod expres, la articolul 2 punctul 4, că „[se aplică] autovehiculel[or] care, date fiind construcția și dotările lor, sunt capabile să transporte mai mult de nouă persoane – inclusiv șoferul – fiind destinate anume acestui scop”. În situațiile de fapt din procedurile principale este vorba despre vehicule mai mici cu care sunt transportate maximum nouă persoane, inclusiv șoferul. Prin urmare, este evident că nici Regulamentul (CE) nr. 12/98 nu are nicio legătură cu obiectul procedurilor principale, astfel încât, în această privință, cererile de decizie preliminară sunt inadmisibile.

14 — Regulamentul Consiliului din 23 iulie 1992 de stabilire a condițiilor în care transportatorii nerezidenți pot presta servicii naționale de transport rutier de călători într-un stat membru (JO L 251, p. 1).

15 — Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 39), Hotărârea din 23 aprilie 2009, Rüffler (C-544/07, Rep., p. I-3389, punctul 37), Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Filipiak (C-314/08, Rep., p. I-11049, punctul 41), Hotărârea din 7 iulie 2011, Agafiței și alții (C-310/10, Rep., p. I-5989, punctul 26), și Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10, punctul 54).

16 — Hotărârea din 1 iunie 1994, Parlamentul European/Consiliul (C-388/92, Rec., p. I-2067).

17 — A se vedea articolele 30 și 31 din Regulamentul (CE) nr. 1073/2009.

2. Insuficiența unor elemente de fapt și de drept în ceea ce privește articolele 101 TFUE și 102 TFUE coroborate cu articolele 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE și 6 TUE, precum și cu articolele 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE și 6 TFUE

21. Instanța de trimitere arată că dispozițiile legale italiene ar putea determina împărțirea pieței și denaturarea concurenței. În acest context, instanța de trimitere dorește să afle dacă dispozițiile legale italiene în discuție sunt contrare articolelor 101 TFUE și 102 TFUE coroborate cu articolele 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE, precum și cu articolele 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE și 6 TFUE. În plus, în această privință, instanța de trimitere citează articolul 6 TUE, care prevede obligația Uniunii de a respecta drepturile fundamentale.

22. Cu toate acestea, instanța de trimitere nu precizează care este semnificația pe care dispozițiile din dreptul primar referitoare la competență trebuie să o aibă în privința întrebărilor pe care le-a adresat și în privința procedurilor principale. Această concluzie este valabilă și în privința obligației Uniunii de a respecta drepturile fundamentale.

23. În plus, în ceea ce privește articolele 101 TFUE și 102 TFUE, luând în considerare complexitatea elementelor care caracterizează situațiile de fapt din dreptul concurenței, în informațiile furnizate Curții, instanța de trimitere trebuie să definească cadrul factual și normativ în care se înscriu întrebările adresate sau cel puțin să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări [18].

24. În speță, informațiile furnizate de instanța de trimitere nu îndeplinesc aceste cerințe. Articolele 101 TFUE și 102 TFUE interzic înțelegerile și practicile anticoncurențiale, precum și abuzul de poziție dominantă. În procedurile principale se pare că nu este invocat niciunul dintre cele două articole. Dimpotrivă, în aceste proceduri este vorba despre dispoziții legale naționale și regionale care reglementează închirierea de vehicule cu șofer, însă nu și comportamentul întreprinderilor, care ar fi criticabil în raport cu dreptul concurenței. Întrucât în procedurile principale nu este invocat un comportament anticoncurențial al întreprinderilor vizate, nu reiese modul în care un asemenea comportament ar fi posibil din cauza reglementărilor naționale și, astfel, ar putea aduce atingere dreptului Uniunii în materia concurenței. Dincolo de această împrejurare, informațiile comunicate de instanța de trimitere nu conțin niciun indiciu din care să rezulte un element de legătură cu piața internă.

25. În lipsa unor informații suficiente privind situația de fapt și de drept, pe baza cărora Curtea și părțile din procedură ar putea să își exprime poziția în mod pertinent cu privire la dispozițiile invocate în procedurile principale, acest set de întrebări din cererile de decizie preliminară este, prin urmare, inadmisibil.

3. Natura ipotetică a întrebărilor referitoare la articolul 49 TFUE

26. Se ridică deopotrivă problema pertinenței articolului 49 TFUE în raport cu prezentele cereri de decizie preliminară.

27. Pe de o parte, există îndoieli în acest sens, întrucât procedurile preliminare nu prezintă legături transfrontaliere. Pe de altă parte, din cererile de decizie preliminară nu rezultă nici dacă și, în caz afirmativ, în ce măsură, în temeiul obligației de aplicare a dreptului național, articolul 49 TFUE poate fi pertinent în contextul unor situații de fapt pur interne.

18 — Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, Rep., p. I-2055, punctul 32).

a) Lipsa legăturilor transfrontaliere

28. În mod corespunzător, libertatea de stabilire poate fi avută în vedere numai atunci când există un element de legătură care justifică aplicarea dreptului Uniunii [19]. Un asemenea element de legătură există atunci când situația de fapt prezintă aspecte transfrontaliere. Astfel, dispozițiile tratatului privind libertatea de stabilire nu se aplică situațiilor de fapt care se produc numai pe teritoriul unui stat membru [20].

29. În acest context, există îndoieli cu privire la necesitatea examinării cauzelor principale în lumina articolului 49 TFUE, deoarece, atunci când este vorba despre dispoziții legale italiene, potrivit textului acestora, ele se aplică fără deosebire între operatorii italieni și operatorii din alte state membre, procedurile principale având un caracter pur italian, chiar regional, întrucât se limitează sau par să se limiteze la regiunea Lazio, fără a avea legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre. Astfel, potrivit modului de redactare a dispozițiilor legale italiene, nu se exclude situația în care întreprinderile de închiriere de vehicule să poată utiliza vehiculele și pentru deplasări în state membre limitrofe. Instanța de trimitere nu a făcut precizări în acest sens. Totuși, Curții îi sunt prezentate situații de fapt în care este vorba numai de transportul de persoane pe teritoriul italian. Această împrejurare se conciliază cu pozițiile părților din procedură exprimate în ședință, potrivit cărora, în Italia, se recurge în mod tipic la întreprinderile de închiriere de vehicule pentru transportul pe distanțe scurte. Prin urmare, eventualele chestiuni privind transportul de persoane în traficul transfrontalier nu fac obiectul procedurilor principale. Mai degrabă, se pare că este vorba despre accesul operatorilor italieni stabiliți la periferia orașului Roma pe piața din acest oraș.

30. Totuși, Curtea a reținut articolul 49 TFUE drept criteriu de apreciere și în procedurile preliminare în care, în situația de fapt comunicată de instanța de trimitere pentru a fi supusă examinării, nu au fost implicați resortisanți ai altor state membre și, astfel, nu au existat legături transfrontaliere efective. Această situație s-a regăsit atunci când, în opinia Curții, „nu se poate exclude” că, exceptând situația procesuală propriu-zisă, în cazuri similare, în cadrul exercitării libertății de stabilire pot fi confruntați cu dispozițiile legale aplicabile în statul respectiv și resortisanți ai altor state membre [21].

31. La prima vedere, această abordare, care permite eventualitatea „nicidecum exclusă” a afectării unui resortisant din alt stat membru, pare a se afla în contradicție cu norma de bază reiterată în jurisprudența constantă, potrivit căreia întrebările ipotetice nu pot determina soluționarea acestora de către Curte în cadrul procedurilor preliminare, deoarece nu sunt pertinente pentru procedurile principale. Domeniul împrejurărilor care nu sunt reale, ci „nicidecum excluse” (care determină, așadar, examinarea lor de către Curte) și, în consecință, care nu mai sunt pur ipotetice necesită o clarificare de ordin practic.

32. În jurisprudența mai recentă, se pare că, într-o anumită măsură, Curtea a soluționat contradicția dintre ceea se înțelege prin „ipotetic” și ceea se înțelege prin „nicidecum exclus”. În Hotărârea Duomo Gpa și alții [22], Curtea nu se mai raportează la o constatare generală, care nu este susținută și nici fundamentată, potrivit căreia resortisanții altor state membre ar putea avea un „interes” [23] în cadrul

19 — A se vedea Hotărârea din 3 octombrie 1990, Nino și alții (C-54/88, C-91/88 și C-14/89, Rec., p. I-3537, punctele 9-11).

20 — A se vedea printre altele Hotărârea din 7 decembrie 1995, Gervais și alții (C-17/94, Rec, p. I-4353, punctele 24-26), Hotărârea din 21 iunie 2012, Susisalo și alții (C-84/11, punctul 18), și Hotărârea din 10 mai 2012, Duomo Gpa și alții (C-357/10-C-359/10, punctul 26 și jurisprudența citată).

21 — Cu privire la funcționarea farmaciilor, respectiv a instalațiilor de distribuție de carburanți, a se vedea printre altele Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, Rep., p. I-4629, punctul 40), și Hotărârea Attanasio Group (citată la nota de subsol 18, punctul 24).

22 — Citată la nota de subsol 20.

23 — Hotărârea Duomo Gpa și alții (citată la nota de subsol 20, punctul 40).

activității în discuție în procedurile principale, ci definește acest „interes” pe care se întemeiază o legătură transfrontalieră și, prin urmare, permite aplicarea articolului 49 TFUE, identificând anumite elemente de apreciere. Curtea nu deduce aceste elemente exclusiv din cererile de decizie preliminară, ci ia în considerare și observațiile părților [24].

33. O asemenea abordare „precisă” face posibilă, în practica decizională a Curții, diferențierea dintre o împrejurare pur ipotetică și o împrejurare care nu poate fi nicidecum exclusă. În definitiv, este vorba de repartizarea competențelor între Curte și instanța de trimitere. Cu excepția cazurilor evidente, în cadrul unor situații care, la prima vedere, nu prezintă legături transfrontaliere, Curtea nu are obligația de a examina, în lipsa oricărui indiciu, dacă și, în caz afirmativ, în ce măsură ar putea fi vorba despre faptul că nu s-ar putea „exclude nicidecum” ca resortisanții altor state membre să poată avea un „interes” corespunzător în procedura preliminară respectivă. Recurgerea la asemenea considerații privind acest aspect este de competența instanței de trimitere [25] și, eventual, a părților din procedură în cazul cererii de decizie preliminară, precum și a statelor membre, toate acestea aflându-se într-o situație clar mai bună.

34. În speță, având în vedere cele arătate, trebuie să se examineze, pe de o parte, caracterul pertinent care trebuie atribuit împrejurării că dispozițiile legale italiene în litigiu (în parte) fac obiectul unei critici într-o procedură desfășurată la Comisie (i) și, pe de altă parte, trebuie să se stabilească în ce măsură poate fi pertinentă atribuirea de către comunele italiene, în cadrul unor proceduri publice, a autorizațiilor pentru închirierea de vehicule (ii).

i) Chestiunea relevanței procedurii EU Pilot 623/09/TREN a Comisiei Europene

35. Atât instanța de trimitere, cât și reclamantele din procedura principală în cauza C-162/12 au invocat procedura EU Pilot 623/09/TREN desfășurată la Comisia Europeană. Această procedură privește, în esență, compatibilitatea cu libertatea de stabilire a Legii nr. 21/1992, în versiunea aplicabilă la acel moment. Potrivit elementelor din dosarul transmis Curții, procedura respectivă pare a fi declanșată de o plângere introdusă la Comisie în anul 2009, care a fost formulată de Federnoleggio, intervenientă în susținerea concluziilor reclamantelor în procedura principală din cauza C-162/12. În ședință, referindu-se la această procedură, Comisia s-a exprimat în sensul că procedura a fost clasată, deoarece, potrivit informațiilor comunicate de autoritățile italiene, acestea s-ar fi angajat să suspende aplicarea dispozițiilor criticate, iar dispozițiile legale în discuție să fie revizuite. În consecință, în opinia Comisiei, nu există niciun motiv pentru inițierea unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru [26].

36. Există îndoieli dacă existența unei asemenea plângeri la Comisie este suficientă pentru aplicarea articolului 49 TFUE într-o asemenea procedură principală care are un caracter pur intern.

37. Astfel, prin introducerea arbitrară a unei asemenea plângeri, părțile ar avea posibilitatea să inițieze aplicarea articolului 49 TFUE și, astfel, să determine formularea unei cereri de decizie preliminară. Procedura trimiterii preliminare, pe de o parte, și procedura desfășurată la Comisie, pe de altă parte, trebuie considerate distincte. Existența unei proceduri la Comisie nu conferă situației de fapt un caracter transfrontalier, nici atunci când, în contextul acesteia, se aplică dispoziții care fac obiectul examinării Comisiei.

24 — Cu privire la observațiile Comisiei, a se vedea Hotărârea Duomo Gpa și alții (citată la nota de subsol 20, punctul 28).

25 — În acest sens, a se vedea punctul 38 din Concluziile avocatului general Wahl prezentate la 5 septembrie 2013 în cauzele conexate Venturini și alții (C-159/12-C-161/12).

26 — Cererile de decizie preliminară nu conțin informații detaliate privind continuarea procedurii desfășurate la Comisie și pertinența măsurilor avute în vedere de Republica Italiană.

38. Situația de fapt este diferită atunci când resortisanții altor state membre formulează la Comisie plângeri întemeiate pe libertatea de stabilire și, în acest cadru, critică dispoziții de drept intern. Într-o asemenea situație, se poate admite că persoana care formulează plângerea are, în această privință, un interes real de a-și exercita libertatea de stabilire într-un anumit domeniu și că, în consecință, potrivit instanței de trimitere, nu pare „nicidecum exclus” ca, în situații comparabile, și resortisanții altor state membre să fie vizați în mod similar părților din procedurile principale, întrucât situația supusă examinării părăsește domeniul ipoteticului pur nu numai atunci când resortisanții altor state membre acționează în mod concret pentru a se stabili în alt stat membru sau atunci când sunt implicați într-un litigiu în fața unei instanțe cu privire la activitatea pe care o desfășoară în acel stat membru. De asemenea, există posibilitatea ca „un interes” privind protejarea libertății de stabilire să nu fie „nicidecum exclus” atunci când resortisanții altor state membre, aspect care trebuie verificat în privința țărilor terțe, examinează în prealabil situația de fapt și de drept și critică efectiv, având în vedere intenția de stabilire, dispozițiile care le sunt nefavorabile.

39. Cu toate acestea, procedura EU Pilot 623/09/TREN prezintă unele particularități. La început, aceasta a fost inițiată de o întreprindere stabilită în Italia, Federnoleggio. Potrivit înscrisurilor din dosarul transmis Curții, și-au manifestat interesul de a adera la plângerea formulată de Federnoleggio (prin scrisori redactate, în esență, în temeni identici) mai multe întreprinderi din aceeași ramură care nu au naționalitate italiană și al căror reprezentant are, de altfel, calitatea de reprezentat al reclamantelor în procedura principală din cauza C-162/12. Înscrisurile menționate nu precizează însă motivul pentru care întreprinderile respective au procedat astfel. În special, lipsesc informații dacă întreprinderile respective doresc să se stabilească în Italia, considerându-se în acest mod că dispozițiile legale criticate le împiedică acest demers. Dimpotrivă, prezintă relevanță faptul că înscrisurile în discuție subliniază că eventualele costuri procedurale trebuie stabilite în totalitate în sarcina Federnoleggio. Această împrejurare denotă mai degrabă impresia unei susțineri solidare a întreprinderii italiene care a formulat plângerea decât caracterul interesat care este propriu, și nu poate fi negat, al întreprinderilor interveniente. În consecință, nici participarea unor întreprinderi din străinătate la procedura desfășurată la Comisie nu furnizează informații esențiale pentru a nu fi „nicidecum exclus” un interes al resortisanților altor state membre în ceea ce privește exercitarea libertății acestora de stabilire în Italia.

ii) Chestiunea relevanței atribuirii în cadrul unor proceduri publice a autorizațiilor pentru închirierea de vehicule

40. Pe baza faptelor care pot fi individualizate, nu ar fi „nicidecum exclus” un interes al resortisanților altor state membre pentru o posibilă stabilire în Italia în calitate de întreprinderi de închiriere de vehicule, dacă autorizațiile acordate de comune ar face obiectul unor proceduri publice corespunzătoare la nivel european sau dacă valoarea economică a fiecărei autorizații ar fi atât de importantă încât, indiferent de caracterul public al procedurii, ar trebui avută în vedere o participare transfrontalieră. Cererile de decizie preliminară nu conțin informații cu privire la acest aspect. În ședință, una dintre părțile din procedură nu a exclus existența unui interes de dimensiune europeană referitor la procedura de atribuire a autorizației, fără a face precizări suplimentare.

41. Totuși, rezultă că o dimensiune europeană a procedurii de atribuire a autorizațiilor pentru închirierea de vehicule este deja problematică, întrucât autorizațiile sunt acordate în funcție de tipul de vehicul, iar valoarea economică aferentă autorizației este limitată din cauza acestei împrejurări. Situația este diferită în regiunile frontaliere ale Italiei, în care, astfel cum au arătat atât instanța de trimitere, cât și părțile din procedură, activitățile în discuție nu sunt supuse același cadru juridic precum cel din regiunea Lazio și, în orice caz, nu face obiectul prezentelor proceduri.

42. Astfel, în lipsa unor legături transfrontaliere care să poată fi individualizate, articolul 49 TFUE nu este aplicabil în speță.

43. În sfârșit, trebuie să se examineze dacă prezentele cereri de decizie preliminară permit aprecierea situațiilor de fapt în raport cu principiile aplicabile discriminării propriilor resortisanți și, în acest context, dacă permit luarea în considerare a articolului 49 TFUE.

b) Chestiunea privind discriminarea propriilor resortisanți

44. Chiar în cazul în care se constată că toate aspectele privind litigiul cu care a fost sesizată instanța de trimitere privesc un singur stat membru, un răspuns la întrebări referitoare la libertățile fundamentale poate prezenta utilitate atunci când, în procedura principală, dreptul național prevede că un resortisant are aceleași drepturi care i-ar reveni, în temeiul dreptului Uniunii, unui resortisant al altui stat membru aflat într-o situație comparabilă [27].

45. Întrucât, în prezenta cauză, din dreptul italian ar trebui dedusă interdicția așa-numitei „discriminări inverse" sau a discriminării propriilor resortisanți, cu toate acestea, instanța de trimitere nu s-a pronunțat cu privire la acest aspect în cererile de decizie preliminară pe care le-a formulat [28]. Prin urmare, trebuie mai întâi să se clarifice care sunt efectele care trebuie deduse din examinarea libertății de stabilire în contextul dispozițiilor legale italiene.

46. În jurisprudența sa, Curtea a examinat chestiunea libertăților fundamentale și în situații care nu aveau un caracter transfrontalier, uneori doar pe baza unei posibilități, amintită în lipsa unor precizări suplimentare, ca dreptul național să conțină o interdicție a discriminărilor în defavoarea propriilor resortisanți, având în vedere puterea de apreciere recunoscută instanței de trimitere cu privire la pertinența întrebărilor pe care le-a adresat în vederea soluționării litigiului [29].

47. Mai recent, se observă însă manifestarea unei tendințe mai restrictive, în măsura în care, în situații de fapt care în mod vădit nu prezintă elemente transfrontaliere, Curtea ridică problema generală a fenomenului discriminării propriilor resortisanți, supunând-o unei examinări mai aprofundate în raport cu admisibilitatea cererilor de decizie preliminară.

48. În acest sens, în Hotărârea din 21 februarie 2013, Curtea a admis „interesul cert al Uniunii pentru interpretarea" unei anumite dispoziții a dreptului Uniunii într-o situație de fapt pur internă (italiană), după ce a considerat că „din cererea de decizie preliminară reiese că instanța de trimitere apreciază că ar fi contrar principiilor de drept național astfel cum au fost confirmate de jurisprudența constituțională să se permită o discriminare pozitivă" [30]. În mod asemănător, în Hotărârea din 22 decembrie 2010, Curtea s-a pronunțat cu privire la conținutul unei cereri de decizie preliminară în sensul că „nu [ar reieși] […] că, în împrejurări precum cele din litigiul principal, instanța de trimitere [ar avea] obligația să acorde întreprinderilor stabilite în Belgia aceleași drepturi precum cele conferite [în temeiul dreptului Uniunii unei întreprinderi din alt stat membru]" [31]. Prin urmare, în privința unei cereri de decizie preliminară din Finlanda, în Hotărârea din 21 iunie 2012, Curtea a considerat că este

27 — A se vedea printre altele Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 29).

28 — Astfel, lipsește în special orice informație concretă dacă și în ce măsură, în împrejurările pertinente din procedurile principale, principiul egalității din dreptul constituțional italian ar putea impune concluzia că principiul interdicției reprezintă o discriminare a propriilor resortisanți și dacă și în ce măsură, în prezenta cauză, jurisprudența constituțională italiană dezvoltată în anii '90 cu privire la articolul 28 CE ar putea eventual să fie aplicabilă. Cu privire la această jurisprudență, a se vedea punctul 57 din Concluziile avocatului general Maduro prezentate la 6 mai 2004 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 9 septembrie 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, Rec., p. I-8027).

29 — Cu privire la libera circulație a mărfurilor, a se vedea Hotărârea din 5 decembrie 2000, Guimont (C-448/98, Rec., p. I-10663, punctele 21-23), cu privire la libera prestare a serviciilor, a se vedea Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, Rec., p. I-11421, punctele 30 și 31), cu privire la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor, a se vedea Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (citată la nota de subsol 27, punctele 29 și 30), iar cu privire la libertatea de stabilire, a se vedea Hotărârea Blanco Pérez und Chao Gómez (citată la nota de subsol 18, punctul 36).

30 — Hotărârea din 21 februarie 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia și alții (C-111/12, punctele 34 și 35).

31 — Hotărârea din 22 decembrie 2010, Omalet (C-245/09, Rep., p. I-13771, punctul 17).

suficient ca în cursul şedinţei „reprezentantul reclamanţilor din acţiunile principale [să fi] arătat că în dreptul administrativ finlandez există norme care garantează faptul că resortisanţii finlandezi nu fac obiectul unei discriminări inverse. În aceste condiţii, nu [ar] rezult[a] în mod evident că interpretarea […] dreptului Uniunii nu s-ar putea dovedi utilă instanţei de trimitere” [32].

49. Din jurisprudenţa amintită mai sus reiese că, pentru a se putea admite o interdicţie la nivel naţional a discriminării propriilor resortisanţi, trebuie examinate în primul rând informaţiile furnizate de instanţa de trimitere referitoare la cadrul juridic relevant în statul membru respectiv. În vederea unei examinări utile din partea Curţii, aceste informaţii trebuie să fie cât mai detaliate posibil şi, în cazul ideal, să conţină informaţii exacte referitoare la situaţiile interne concrete care, ca efect al aplicării dreptului naţional, trebuie apreciate în acelaşi mod ca situaţiile marcate de dreptul Uniunii.

50. În lipsa unor asemenea informaţii furnizate de instanţa de trimitere, Curtea a considerat că sunt suficiente şi informaţiile (necontestate) furnizate de părţile din procedură în legătură cu discriminarea propriilor resortisanţi.

51. În schimb, în prezentele proceduri principale lipseşte, pe de o parte, poziţia exprimată de instanţa de trimitere cu privire la discriminarea propriilor resortisanţi. Pe de altă parte, informaţiile furnizate de părţile din procedură sunt divergente. Reprezentantul Airport Shuttle şi al Crono Service invocă articolul 14bis din Legea nr. 88 din 7 iulie 2008, potrivit căruia reglementările italiene care au un efect discriminatoriu faţă de resortisanţii altor state membre nu sunt aplicabile resortisanţilor italieni. La rândul său, reprezentantul Republicii Italiene citează alte dispoziţii, fără a preciza cu exactitate conţinutul acestora.

52. Această situaţie determină două concluzii diferite: pe de o parte, pentru a evita neînţelegerile şi neclarităţile, instanţa de trimitere are obligaţia ca, în fiecare cerere de decizie preliminară, să îşi exprime poziţia necesară şi, după caz, detaliată asupra chestiunii discriminării propriilor resortisanţi, atunci când apreciază că o asemenea chestiune este pertinentă pentru pronunţarea hotărârii de către Curte [33]. În caz contrar, pe de altă parte, chestiunile legate de libertăţile fundamentale sub aspectul discriminării propriilor resortisanţi pot rămâne neexaminate de către Curte, în special atunci când poziţiile exprimate de părţi cu privire la acestea sunt neclare sau contradictorii.

53. Având în vedere repartizarea competenţelor între Curte şi instanţa naţională, Curtea nu poate avea obligaţia de a formula observaţii şi aprecieri cu privire la dreptul naţional şi nici de a se pronunţa asupra poziţiei acestuia în chestiunea discriminării propriilor resortisanţi. În mod similar, în lipsa unor informaţii suficiente cu privire la cadrul factual şi juridic naţional, Curtea nu poate formula nici observaţii utile cu privire la existenţa unei eventuale interdicţii a discriminării propriilor resortisanţi în cazul în care nu are cunoştinţă despre parametrii naţionali aplicabili şi, în această privinţă, trebuie să recurgă la prezumţii.

54. În cazul în care cererile de decizie preliminară nu conţin informaţii clare, inteligibile şi specifice procedurilor principale, care să privească discriminarea propriilor resortisanţi, există motive adecvate care să determine examinarea acestora numai atunci când, eventual, în cererile de decizie preliminară provenite anterior din acelaşi stat a fost invocat deja principiul interdicţiei discriminării propriilor resortisanţi în raport cu dreptul naţional aplicabil la acel moment. Astfel, Curtea nu poate avea obligaţia să observe, în privinţa fiecărui stat membru, dezvoltarea dreptului cu privire la această chestiune, care poate să evolueze şi, eventual, să prezinte particularităţi diversificate specifice fiecărui caz. Dimpotrivă, în fiecare cauză, instanţa de trimitere are obligaţia să furnizeze Curţii, în măsura posibilului, informaţii actualizate, exacte şi pertinente. Prezenta cauză explică, de altfel, problematica care ar apărea în alt mod, în măsura în care singura dispoziţie de drept naţional referitoare la

32 — Hotărârea Susisalo şi alţii (citată la nota de subsol 20, punctul 21).

33 — Cu privire la acest aspect, a se vedea punctele 42, 45, 58 şi 60 din Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexate Venturini şi alţii (citate la nota de subsol 25).

discriminarea propriilor resortisanți (care este citată textual doar de una dintre părțile din procedură), a cărei aplicabilitate în procedurile principale rămâne incertă, în lipsa unei poziții clare exprimate în acest sens de instanța de trimitere, prevede egalitatea de tratament a resortisanților naționali în caz de „discriminare", fără a reieși în mod clar domeniul de drept și situațiile de fapte vizate efectiv.

55. În continuare, în cazul în care Curtea s-ar pronunța, eventual pe baza propriei cunoașteri a situației de fapt, asupra dreptului național în discuție și în lipsa unor informații concrete furnizate de instanța de trimitere cu privire la interdicția discriminării propriilor resortisanți, există riscul ca toate statele membre să nu fie tratate în mod egal dacă, de exemplu, Curtea ar avea cunoștință despre cadrul juridic dintr-un anumit stat membru, iar nu și despre cadrul juridic din alte state membre, în chestiunea privind discriminarea propriilor resortisanți.

56. Independent de cele arătate mai sus, precum și pentru alte motive, nu înțelegem nici modul în care instanța de trimitere consideră că articolul 49 TFUE prezintă relevanță pentru cererile de decizie preliminară.

57. În ceea ce privește cauzele C-419/12 și C-420/12, se pare că este vorba mai puțin despre problema unei stabiliri pe termen lung în Italia care vizează întreprinderile de închiriere de vehicule stabilite în afara orașului Roma, atunci când acestea doresc să deservească în mod ocazional teritoriul orașului Romaf. În măsura în care asemenea obligații vizează și întreprinderile similare din alte state membre, ar părea evidentă mai degrabă invocarea, în calitate de criteriu de comparație, a liberei prestări a serviciilor decât a libertății de stabilire.

58. În ceea ce privește cauzele C-162/12 și C-163/12, se impune o paralelă cu Hotărârea Sbarigia [34], în care Curtea s-a pronunțat în sensul că este inadmisibilă o cerere de decizie preliminară prin intermediul căreia, în contextul unei situații de fapt pur interne în Italia, a fost solicitată să stabilească dacă dispozițiile legale italiene (privind concediile de vară ale farmaciilor) sunt compatibile cu libertățile fundamentale. Astfel, Curtea a considerat că libertatea de stabilire nu era „pertinentă pentru pronunțarea hotărârii", deoarece proprietara farmaciei vizată de reglementarea privind concediul, „prin ipoteză resortisant al unui alt stat membru, ar exercita deja o activitate profesională continuă", motiv pentru care „exercitarea dreptului de stabilire […] nu este în mod vădit în discuție în cauza principală". Această abordare poate fi transpusă prin analogie în cazul unei întreprinderi de închiriere de vehicule care își exercită activitatea în mod continuu și ale cărei autorizații au fost suspendate temporar ca urmare a încălcărilor obligației privind locul de staționare.

59. Nu în ultimul rând, această hotărâre atestă o abordare viitoare vădit mai restrictivă a Curții, atunci când se pronunță asupra unor întrebări referitoare la libertatea de stabilire într-o situație de fapt pur internă. Pentru motivele arătate mai sus, această tendință este adecvată și pentru problemele supuse discuției.

60. Având în vedere cele de mai sus, nici întrebările care privesc libertatea de stabilire nu sunt admisibile, astfel încât trimiterile preliminare sunt inadmisibile în totalitate.

V – Concluzie

61. Prin urmare, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„Cererile de decizie preliminară formulate în cauzele conexate C-162/12 și C-163/12, precum și în cauzele conexate C-419/12 și C-420/12 sunt inadmisibile."

34 — Hotărârea din 1 iulie 2010, Sbarigia (C-393/08, Rep., p. I-6337, punctele 27 și 28).