CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 26 noiembrie 2015 [1]

Cauza C-375/14

Procedură penală
împotriva
Rosanna Laezza

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale di Frosinone (Tribunalul din Frosinone, Italia)]

„Trimitere preliminară — Libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor — Hotărâre a Curții prin care o reglementare națională privind concesiunile pentru activitatea de colectare de pariuri a fost declarată incompatibilă cu dreptul Uniunii — Reorganizarea sistemului prin intermediul unei noi cereri de ofertă — Durata redusă a concesiunilor — Cesiune cu titlu gratuit a folosinței bunurilor materiale și nemateriale care sunt deținute în proprietate și care constituie rețeaua de gestionare a colectării pariurilor — Compatibilitate cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE — Parametri relevanți în examinarea proporționalității măsurii”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară, formulată de Tribunale di Frosinone (Tribunalul din Frosinone, Italia), a fost prezentată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva doamnei Laezza pentru nerespectarea legislației italiene care reglementează colectarea pariurilor și având ca obiect o ordonanță de indisponibilizare a anumitor echipamente informatice pentru recepționarea și transmiterea de pariuri sportive sau aferente altor evenimente.

2. Trebuie subliniat că prezenta cauză se înscrie în continuarea numeroaselor trimiteri preliminare prin care Curtea a fost invitată să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei serii de legislații naționale care reglementează sectorul jocurilor de noroc, în special a legislației italiene privind colectarea pariurilor [2]. Prezenta cerere de decizie preliminară ridică totuși o problemă nouă, asupra căreia ne vom concentra analiza, și anume compatibilitatea cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE, precum și cu principiile egalității de tratament și efectivității a obligației impuse noilor concesionari de a ceda cu titlu gratuit în special echipamentele utilizate pentru activitatea de colectare a pariurilor în cazul încetării acesteia.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Prezenta cerere se înscrie astfel într-un cadru juridic și factual delimitat în special de Hotărârile Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), Gambelli și alții (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133), Comisia/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80), Biasci și alții (C-660/11 și C-8/12, EU:C:2013:550), precum și, în special și recent, Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). În plus, această cerere face parte dintr-un grup de 17 cauze pendinte în fața Curții, toate având ca obiect o problematică similară [cauzele Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), Proia (C-214/14), Rosa (C-433/14), Mignone (C-434/14), Barletta (C-435/14), Cazzorla (C-436/14), Seminario (C-437/14), Carlucci (C-462/14), Baldo (C-467/14), Pontillo (C-474/14), Gaiti și alții (C-534/14), Santoro (C-65/15), precum și Conti (C-504/15)], și trebuie făcută o apropiere de alte trei cauze, de asemenea pendinte în fața Curții, având ca obiect un aspect diferit al reglementării italiene aplicabile acestui sector, și anume dispozițiile în materie de probațiune a capacității financiare și economice a operatorilor [cauzele Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15), precum și Manzo (C-542/15)].

3. Deși cauza oferă, la prima vedere, ocazia de a aduce anumite precizări cu privire la parametrii care trebuie luați în considerare în aprecierea proporționalității măsurilor restrictive adoptate de statele membre în sectorul jocurilor de noroc, aceasta dezvăluie, în opinia noastră, limitele interpretării solicitate de instanța de trimitere în prezența unor informații lacunare cu privire la condițiile de elaborare și la modalitățile de adoptare a măsurilor menționate.

I – Cadrul juridic

4. Legislația italiană prevede, în esență, că participarea la organizarea jocurilor de noroc, inclusiv colectarea de pariuri, este condiționată de obținerea unei concesiuni și a unei autorizații din partea poliției.

5. În temeiul articolului 88 din Decretul regal nr. 773 din 18 iunie 1931 de aprobare a textului unic al legilor în materie de siguranță publică [3], astfel cum a fost modificat prin articolul 37 alineatul 4 din Legea nr. 338 din 23 decembrie 2000 [4], eliberarea autorizației din partea poliției depinde de obținerea unei concesiuni din partea Agenției vămilor și a monopolurilor de stat (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, denumită în continuare „ADM”). Această autorizație din partea poliției abilitează persoanele care o dețin să colecteze pariuri într-o anumită zonă teritorială. Prin urmare, lipsa obținerii concesiunii împiedică obținerea autorizației din partea poliției. Exercitarea activității de pariuri în lipsa concesiunii sau a autorizației din partea poliției se sancționează penal.

6. În anul 1999, autoritățile italiene au acordat prin cerere de ofertă publică 1 000 de concesiuni pentru gestionarea pariurilor aferente competițiilor sportive. În paralel, au fost acordate 671 de concesiuni noi, tot prin cerere de ofertă publică, pentru gestionarea pariurilor aferente competițiilor hipice, iar 329 de concesiuni existente au fost reînnoite automat. În temeiul legislației în vigoare la acea dată, operatorii constituiți sub forma societăților de capitaluri ale căror acțiuni erau cotate pe piețele reglementate erau excluși de la procedurile de cereri de ofertă, pentru motivul că identificarea constantă și precisă a acționarilor individuali nu era posibilă. Nelegalitatea acestei excluderi, în lumina articolelor 43 CE și 49 CE, a fost constatată, printre altele, în Hotărârea Placanica și alții [5].

7. Prin intermediul Decretului-lege nr. 223 [6], 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. Acest decret a prevăzut atribuirea a aproximativ 16 300 de concesiuni noi în materie de jocuri de noroc, care s-au adăugat celorlalte concesiuni acordate în anul 1999.

8. Ca urmare în special a pronunțării Hotărârii Costa și Cifone [7], sectorul jocurilor de noroc a fost din nou reformat, prin Decretul-lege nr. 16 [8].

3 — GURI nr. 146 din 26 iunie 1931.

4 — Supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Decretul-lege 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).

7 — C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Decretul-lege din 2 martie 2012 privind adoptarea unor dispoziții urgente în materia simplificării fiscale, a îmbunătățirii eficacității și a consolidării procedurilor de control (GURI nr. 52 din 2 martie 2012, p. 1), transformat, după modificări, în Legea nr. 44 din 26 aprilie 2012 (GURI nr. 99 din 28 aprilie 2012 și supliment ordinar la GURI nr. 85, p. 1 și următoarele; text coordonat, p. 23 și următoarele, denumit în continuare „Decretul-lege din 2012”).

9. În ceea ce privește organizarea procedurilor de cerere de ofertă în vederea acordării de concesiuni pentru colectarea pariurilor, articolul 10 alineatele 9 octies și 9 nonies din Decretul-lege din 2012 prevede:

„9 octies. În cadrul reorganizării dispozițiilor în materia jocurilor publice, precum și a celor în materia pariurilor privind evenimente sportive, inclusiv hipice, și evenimente de altă natură, dispozițiile prezentului alineat au drept scop favorizarea reorganizării menționate, printr-o primă aliniere temporală a termenelor de expirare a concesiunilor având ca obiect colectarea pariurilor în cauză, cu respectarea totodată a cerinței adaptării normelor naționale privind selectarea persoanelor care colectează, în contul statului, pariuri privind evenimente sportive, inclusiv hipice, și evenimente de altă natură, la principiile care decurg din hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene la 16 februarie 2012 în cauzele [Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80)]. În acest scop, având în vedere următorul termen de expirare a unui grup de concesiuni pentru colectarea pariurilor menționate, Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat lansează imediat și, în orice caz, cel târziu la 31 iulie 2012 o procedură de cerere de ofertă pentru selectarea persoanelor care colectează pariurile respective, cu respectarea, cel puțin, a următoarelor criterii:

a) posibilitatea de participare a persoanelor care exercită deja o activitate de colectare de pariuri în unul din statele Spațiului Economic European, având sediul legal și operațional pe teritoriul acestuia, pe baza unei autorizații valide și eficace eliberate în temeiul dispozițiilor în vigoare în ordinea juridică a statului în cauză și care îndeplinesc de asemenea cerințele privind buna reputație și fiabilitatea, precum și cerințele economice și patrimoniale indicate de Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat, ținând seama de dispozițiile în materie prevăzute de Legea nr. 220[9] [...] și de Decretul-lege nr. 98 din 6 iulie 2011, transformat în lege, cu modificări, prin Legea nr. 111 din 15 iulie 2011;

b) atribuirea de concesiuni, cu termen de expirare la 30 iunie 2016, pentru colectarea, exclusiv într-o rețea fizică, de pariuri privind evenimente sportive, inclusiv hipice, și evenimente de altă natură de la agenții până la un număr maxim de 2 000, având ca activitate exclusivă comercializarea produselor de jocuri publice, fără nicio restricție privind distanțele minime dintre aceste agenții sau în raport cu alte puncte de colectare, deja active, a unor pariuri identice;

c) prevederea, ca parte componentă a prețului, a unei valori de bază a contractului de 11 000 de euro pentru fiecare agenție;

d) încheierea unui contract de concesiune cu un conținut care să fie conform cu orice alt principiu rezultat din Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 16 februarie 2012 citată anterior, precum și cu dispozițiile naționale compatibile în vigoare în sectorul jocurilor publice;

e) posibilitatea de a gestiona agențiile în orice comună sau provincie, fără limite numerice pe bază teritorială și fără condiții favorabile în raport cu concesionarii deja autorizați să colecteze pariuri identice sau care pot, în orice caz, să se dovedească a fi favorabile pentru aceștia din urmă;

f) constituirea de garanții coerente cu dispozițiile articolului 24 din Decretul-lege nr. 98 din 6 iulie 2011, transformat în lege, cu modificări, prin Legea nr. 111 din 15 iulie 2011.

9 — Lege privind constituirea bugetului anual și plurianual al statului (Legea stabilității din 2011) [legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)] din 13 decembrie 2010 (supliment ordinar la GURI nr. 297 din 21 decembrie 2010, denumit în continuare „Legea nr. 220”).

9 nonies. Concesionarii selectați pentru colectarea pariurilor menționate la alineatul 9 octies, al căror contract expiră la 30 iunie 2012, își continuă activitatea de colectare până la data încheierii contractelor de concesiune atribuite în conformitate cu alineatul citat anterior. Se abrogă articolul 24 alineatele 37 și 38 din Decretul-lege nr. 98 din 6 iulie 2011, transformat în lege, cu modificări, prin Legea nr. 111 din 15 iulie 2011, articolul 1 alineatul 287 litera e) din Legea nr. 311 din 30 decembrie 2004, precum și articolul 38 alineatul 4 litera e) din [Decretul-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], transformat în lege, cu modificări, prin Legea nr. 248 din 4 august 2006."

10. Dispozițiile sus-menționate au ca efect atribuirea de licențe cu o durată de 40 de luni, în timp ce concesiunile acordate anterior aveau o durată cuprinsă între 9 și 12 ani.

11. Potrivit articolului 1 alineatul 77 din Legea nr. 220, cu modificările ulterioare:

„Pentru a asigura un echilibru corect între interesele publice și cele private în cadrul organizării și gestionării jocurilor publice, ținând seama de monopolul statului în materie de jocuri […], precum și de principiile, inclusiv ale Uniunii Europene, în materie de selecție concurențială, care se aplică în acest sector, și contribuind de asemenea la consolidarea bazelor unei mai bune eficiențe și eficacități a acțiunii de combatere a răspândirii jocului neregulamentar sau nelegal în Italia, a protecției consumatorilor, în special a minorilor, a ordinii publice, a combaterii participării minorilor la pariuri și infiltrării crimei organizate în sectorul jocurilor […], Ministerul Economiei și Finanțelor – Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat procedează fără întârziere la actualizarea modelului-tip de convenție care conferă accesul la concesiunile pentru exercitarea și colectarea jocurilor publice, altfel decât la distanță sau, în orice caz, prin intermediul unei rețele fizice."

12. Articolul 1 alineatul 78 litera b) punctul 26 din Legea nr. 220 precizează:

„prevederea cesiunii cu titlu gratuit sau a devoluțiunii rețelei infrastructurii de gestionare și de colectare a jocurilor către Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat la data expirării duratei concesiunii, exclusiv la cererea prealabilă a acesteia din urmă, comunicată cu cel puțin șase luni înainte de expirarea menționată sau comunicată cu ocazia deciziei de revocare sau de decădere a concesiunii."

13. Dispozițiile cuprinse în cererea de ofertă referitoare la cauzele de revocare a concesiunii și de decădere din concesiune sunt prevăzute de proiectul de contract privind raportul de concesiune pentru exercitarea jocurilor publice (denumit în continuare „proiectul de contract"), în conformitate cu articolul 10 alineatul 9 octies din Decretul-lege din 2012.

14. Dispozițiile menționate, cuprinse la articolul 23 alineatul 2 literele a), e) și k) din proiectul de contract, privesc în special cazurile de sesizare a instanței pentru încălcări pe care Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat le consideră incompatibile cu fiabilitatea, cu profesionalismul și cu calitatea morală necesară a concesionarului; cazurile de organizare, de exercitare și de colectare de jocuri publice potrivit unor modalități și tehnici diferite de cele prevăzute de dispozițiile legislative, administrative și contractuale în vigoare și cazurile de încălcare, constatată de organele competente, a reglementării în materia combaterii pariurilor și a jocurilor de noroc.

15. Articolul 25 din proiectul de contract, dispoziția în discuție în prezenta cauză, prevede:

„[…] La cererea expresă a ADM și pentru perioada definitivă prevăzută în cererea respectivă, concesionarul se obligă să cedeze cu titlu gratuit, la încetarea activității pentru motivul expirării duratei concesiunii sau prin efectul unor decizii de decădere sau de revocare, în favoarea ADM sau a altui concesionar ales de ADM în urma unei proceduri de cerere de ofertă, folosința bunurilor materiale și nemateriale deținute în proprietate și care constituie rețeaua de gestionare a colectării

pariurilor, libere de drepturi și de pretenții ale terților, conform modalităților prevăzute la alineatele următoare. 2. Bunurile care fac obiectul cesiunii sunt indicate în inventar și în modificările ulterioare ale acestuia, potrivit dispozițiilor articolului 5 alineatul 1 litera e). 3. Operațiunile de cesionare – care vor avea loc potrivit unei proceduri contradictorii între ADM și concesionar și care vor include întocmirea unor procese-verbale în acest scop – vor începe în cursul semestrului anterior expirării contractului, cu respectarea cerinței de a nu se compromite, nici măcar în această perioadă, funcționarea sistemului, din moment ce bunurile vor trebui să fie transferate către ADM în condiții care să permită garantarea continuității funcționării rețelei electronice. Costurile eventualului transfer fizic al echipamentelor, al instalațiilor și al altor părți componente ale rețelei electronice sunt în sarcina concesionarului […]."

II – Situația de fapt din litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

16. La 5 iunie 2014, în urma unui control efectuat de o echipă a Gărzii financiare (Compagnia Guardia di Finanza) din Frosinone (Italia) la sediile unui centru de transmitere de date, administrat de doamna Laezza și legat contractual de Stanleybet Malta Ltd, o societate malteză, autoritățile menționate au constatat că activitatea de colectare a pariurilor se desfășura în cadrul acestora fără autorizație în sensul articolului 88 din Decretul regal nr. 773 din 18 iunie 1931 privind aprobarea textului unic al legilor în materie de siguranță publică, astfel cum a fost modificat prin articolul 37 alineatul 4 din Legea nr. 338 din 23 decembrie 2000.

17. Prin decizia din 10 iunie 2014, judecătorul pentru anchete preliminare al Tribunale di Cassino (Tribunalul din Cassino) a dispus împotriva doamnei Laezza punerea sub sechestru asigurător a bunurilor utilizate pentru activitatea de colectare de pariuri.

18. În fața instanței de trimitere, la 7 și la 15 noiembrie 2013, doamna Laezza a formulat o cerere având ca obiect anularea deciziei de punere sub sechestru. În plus, la fel ca societățile la care este afiliat centrul de transmitere de date pe care reclamanta îl administrează, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), aceasta a solicitat anularea ultimei proceduri de cerere de ofertă pentru concesiunile de jocuri de noroc în Italia, invocând caracterul discriminatoriu al acesteia, și a solicitat organizarea unei noi proceduri de cerere de ofertă.

19. Instanța de trimitere arată că Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a adresat deja Curții două întrebări preliminare similare în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), dar consideră că obiectul celor două întrebări, în special durata redusă a noilor concesiuni în raport cu vechile concesiuni, nu este problematică în sine în lumina dreptului Uniunii.

20. Această instanță amintește însă conținutul articolului 25 din proiectul de contract care trebuie să fie semnat de titularii noilor concesiuni, care privește obligația de cesiune cu titlu gratuit a folosinței bunurilor materiale și nemateriale deținute în proprietate și care constituie rețeaua de gestionare a colectării jocurilor de noroc la încetarea activității pentru motivul expirării duratei concesiunii sau prin efectul unor decizii de decădere sau de revocare.

21. Potrivit instanței menționate, deși această dispoziție, fără precedent în Italia, ar putea eventual să răspundă unei logici de sancționare în ipoteza decăderii din concesiune și/sau a revocării concesiunii, ea pare deosebit de dezavantajoasă în cazurile în care cesiunea cu titlu gratuit este pur și simplu legată de aspectul temporal al expirării duratei limită a concesiunii. La aceasta s-ar adăuga obligația surprinzătoare a concesionarului de a suporta toate costurile acestei cesiuni cu titlu gratuit.

22. Instanța de trimitere consideră că o astfel de diferență de tratament între vechii și noii concesionari nu pare să constituie o cerință imperativă de interes public.

23. În aceste condiții, Tribunale di Frosinone (Tribunalul din Frosinone) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 49 [TFUE] și următoarele, precum și articolul 56 [TFUE] și următoarele, astfel cum au fost completate, printre altele, în lumina principiilor cuprinse în Hotărârea [Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80)], trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care prevede obligația de cesionare cu titlu gratuit a folosinței bunurilor materiale și nemateriale care sunt deținute în proprietate și care constituie rețeaua de gestionare a colectării pariurilor la încetarea activității pentru motivul expirării duratei concesiunii sau prin efectul unor decizii de decădere sau de revocare?”

24. Au depus observații scrise doamna Laezza, guvernele italian și belgian, precum și Comisia Europeană.

25. La 17 septembrie 2015 a avut loc o ședință, la care au participat toți intervenienții menționați.

III – Analiză

26. Prin intermediul întrebării preliminare adresate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească compatibilitatea cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE a unei dispoziții convenționale impuse pe baza legislației italiene care reglementează sistemul de concesiuni și de autorizații în sectorul pariurilor sportive. Această dispoziție i-ar obliga pe noii concesionari, la încheierea naturală a concesiunii sau în caz de decădere sau de revocare anticipată a acesteia, să cedeze cu titlu gratuit autorității concedente sau unui alt concesionar desemnat de aceasta folosința bunurilor materiale și nemateriale deținute în proprietate și care constituie rețeaua de gestionare și de colectare a pariurilor.

27. De la bun început, dorim să subliniem că prezenta trimitere preliminară nu poate fi analizată în sensul că urmărește să conteste noul sistem de concesiuni instituit în Italia în anul 2012 în sectorul jocurilor de noroc în ansamblul său.

28. Aici este în discuție numai măsura constând în obligarea concesionarului să cesioneze cu titlu gratuit folosința unei serii de echipamente necesare îndeplinirii serviciului care face obiectul concesiunii în cazul încetării activității în condițiile enunțate în anexa la contractul de concesiune. Cu alte cuvinte, prezenta procedură nu privește reorganizarea sistemului de concesiuni printr-o aliniere temporală a termenelor de expirare, instituit prin Decretul-lege din 2012, examinat de Curte în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ci privește o măsură distinctă, cuprinsă în proiectul contractului care trebuie încheiat cu adjudecatarii concesiunilor în vederea reglementării exercitării activității acestora [10].

29. În orice caz, în acea hotărâre, Curtea a făcut mai multe precizări utile cu privire la sistemul instituit în Italia ca urmare a intrării în vigoare a Decretului-lege din 2012 în sectorul jocurilor de noroc.

30. Astfel, Curtea a apreciat că articolele 49 TFUE și 56 TFUE, precum și principiile egalității de tratament și efectivității trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei legislații naționale care prevede organizarea unei noi proceduri de cerere de ofertă pentru acordarea de concesiuni cu o durată mai mică decât cea a concesiunilor atribuite anterior, ca urmare a unei reorganizări a sistemului printr-o aliniere temporală a termenelor de expirare a concesiunilor [11].

10 — Considerăm că această precizare este cu atât mai importantă cu cât, într-o serie de cauze pendinte în fața Curții, întrebările adresate de instanța de trimitere se referă tot la sistemul de concesiuni instituit prin Decretul-lege din 2012 [a se vedea trimiterile preliminare provenite de la Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație) în cauzele Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14) și Proia (C-214/14)].

11 — A se vedea Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punctul 55).

31. Trebuie reținut că, pentru a ajunge la o asemenea concluzie, Curtea a amintit că autoritățile naționale beneficiază de o largă putere de apreciere pentru a determina cerințele pe care le implică protecția consumatorilor și a ordinii sociale și, atât timp cât condițiile stabilite prin jurisprudența Curții sunt, pe de altă parte, respectate, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să interzică în totalitate sau în parte ori numai să restrângă activitățile legate de jocuri și de pariuri și să prevadă în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte.

32. Curtea a mai arătat, în acest context specific, că reorganizarea sistemului concesiunilor printr-o aliniere temporală a termenelor de expirare poate să contribuie, prin prevederea unei durate mai scurte a noilor concesiuni decât cea a concesiunilor acordate anterior, la urmărirea coerentă a obiectivelor legitime privind reducerea ocaziilor de joc sau combaterea infracționalității legate de aceste jocuri și poate îndeplini în egală măsură cerințele de proporționalitate prevăzute [12].

33. Cauza menționată confirmă astfel jurisprudența Curții potrivit căreia, în anumite împrejurări, un sistem de concesiuni poate să constituie un mecanism eficace care să permită controlarea operatorilor activi din sectorul jocurilor de noroc, în vederea prevenirii exploatării acestor activități în scopuri infracționale sau frauduloase [13].

34. În speță, înainte de a aborda fondul întrebării adresate, am dori să spunem câteva cuvinte cu privire la competența Curții și la admisibilitatea întrebării preliminare.

A – *Cu privire la competența Curții și la admisibilitatea întrebării preliminare*

35. În ceea ce privește, în primul rând, competența Curții de a se pronunța asupra prezentei cauze, limitându-ne la o primă interpretare a deciziei de trimitere, se observă că toate aspectele procedurii penale pendinte la instanța de trimitere par a fi limitate la Italia.

36. Or, trebuie amintit că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care este aplicabilă fără deosebire resortisanților italieni și resortisanților celorlalte state membre, nu poate intra, în general, sub incidența dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE decât în măsura în care aceasta se aplică unor situații care au legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre [14].

37. În această privință, decizia de trimitere omite să precizeze dacă operatorul (sau organizatorul pariurilor), de care reclamanta în procedura principală este probabil legată prin raporturi contractuale, este stabilit în Italia sau într-un alt stat membru.

38. În pofida acestei lacune, Curtea poate, în opinia noastră, ținând seama în special de referirea la contextul în care se încadra Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), să se declare competentă în speță, prezența unui element transfrontalier și, în consecință, a unei legături cu dreptul Uniunii neputând fi exclusă *a priori*. Astfel, se pare că instanța de trimitere a plecat de la ipoteza că reclamanta din litigiul principal este legată de un operator dintr-un alt stat membru, care nu este titularul unei autorizații, întrucât acesta a fost exclus în mod nelegal de la procedura de cerere de ofertă lansată în anul 2012.

12 — A se vedea Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punctele 52 și 53).

13 — A se vedea Hotărârea Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 57).

14 — A se vedea de exemplu Hotărârea Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 21 și jurisprudența citată).

39. În al doilea rând, chiar dacă niciunul dintre intervenienți nu a formulat rezerve reale cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare, considerăm că informațiile furnizate de instanța de trimitere sunt, din multe puncte de vedere, lacunare și s-ar putea considera, într-o anumită măsură, că nu îndeplinesc cerințele amintite în mod constant de Curte.

40. În special, considerăm că decizia de trimitere nu precizează, așa cum impune jurisprudența consacrată a Curții, motivele exacte care au determinat instanța națională să ridice problema interpretării dreptului Uniunii și să considere necesar să adreseze Curții o întrebare preliminară în legătură cu obligația de cesionare cu titlu gratuit impusă noilor concesionari prevăzută de măsura în litigiu. Or, este indispensabil ca instanța națională să furnizeze, printre altele, un minimum de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor din dreptul Uniunii a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă [15].

41. În speță, nu este ușor să se stabilească motivele pentru care măsura în litigiu, și anume obligația de cesionare cu titlu gratuit a folosinței bunurilor care constituie rețeaua de jocuri la expirarea contractului de concesiune, este contestată în mod direct în litigiul principal. Astfel, considerăm că punerea sub sechestru asigurător a unor bunuri utilizate de reclamanta din litigiul principal pentru activitatea de colectare a pariurilor, care este tocmai aspectul în discuție în procedura penală principală, nu are legătură cu punerea în aplicare a măsurii menționate.

42. În sens mai larg, considerăm că rămâne o problemă serioasă utilitatea pe care o are în cauza principală contestarea clauzei prin care se impune, la expirarea contractului de concesiune, cesiunea cu titlu gratuit a folosinței anumitor bunuri necesare pentru desfășurarea activității de colectare a pariurilor.

43. Astfel cum vom examina în continuare în prezentele concluzii, și spre deosebire de situațiile în discuție în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile Costa și Cifone [16] și Stanley International Betting și Stanleybet Malta [17], reorganizarea sistemului prin intermediul unei noi proceduri de cerere de ofertă – în speță cea pusă în aplicare ca urmare a intervenției legiuitorului prin Decretul-lege din 2012 – nu este nicidecum contestată în ansamblul său. În acest context, revine exclusiv instanței naționale sarcina să verifice dacă, ținând seama de normele de drept național aplicabile, măsura în litigiu poate avea efectiv o influență asupra situației penale a doamnei Laezza.

44. În consecință, întrebarea preliminară pare, așadar, întemeiată pe reprezentări factuale pentru care nu se regăsește o susținere directă în dosarul cauzei principale.

45. În asemenea condiții, respectarea condițiilor de formă ale deciziei de trimitere ar putea fi serios contestată, iar întrebarea preliminară ar putea fi, din această cauză, considerată inadmisibilă. Deși este exclusiv de competența instanței naționale să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții, precum și stadiul procedurii în care este necesar să se adreseze aceste întrebări [18], mai trebuie ca Curtea să dispună de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate [19].

15 — A se vedea în special Hotărârea Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 34 și jurisprudența citată).

16 — C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — A se vedea în acest sens în special Hotărârile Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, punctul 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, punctul 28), precum și Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 15).

19 — A se vedea în special Hotărârea Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punctul 17).

46. Cu toate acestea, Curtea ar putea să considere, printr-o interpretare foarte generoasă față de instanța de trimitere și întemeindu-se pe informațiile care decurg din precedentele jurisprudențiale la care aceasta din urmă a făcut referire în mod expres, că întrebarea care se pune în speță este aceea dacă un stat membru care urmărește să remedieze excluderi nelegale care au avut loc anterior prin lansarea unei noi proceduri de cerere de ofertă impune în acest context cerințe care conferă un avantaj suplimentar operatorilor existenți sau care fac excesiv de dificilă exercitarea drepturilor operatorilor excluși în mod nelegal. Prin urmare, îndoielile instanței de trimitere se întemeiază pe ipoteza că nu se poate reproșa doamnei Laezza, în scopul aplicării unei sancțiuni penale, că nu este titularul unei concesiuni – și, prin urmare, al unei autorizații din partea poliției – în cadrul unei proceduri de cerere de ofertă organizate potrivit unor norme și în condiții contrare dreptului Uniunii.

B – *Cu privire la fond*

47. Reiese din observațiile prezentate Curții că, pe scurt, se confruntă două puncte de vedere.

48. Potrivit primului dintre aceste puncte de vedere, apărat de doamna Laezza și, într-o măsură mai puțin categorică, de Comisie, măsura în litigiu nu ar fi compatibilă cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE, întrucât aceasta presupune restricții care nu pot fi considerate justificate prin obiectivul urmărit, și anume cel de a asigura continuitatea serviciului de colectare de pariuri, direcționând în același timp activitățile de jocuri de noroc în circuite controlabile în vederea prevenirii exploatării lor în scopuri infracționale sau frauduloase. Această măsură nu poate fi, în orice caz, proporțională.

49. Potrivit celui de al doilea, la care aderă guvernele italian și belgian, această reglementare ar fi pe deplin compatibilă cu dispozițiile tratatului, citite în lumina principiilor egalității de tratament și efectivității. Guvernele interveniente subliniază astfel că măsura în litigiu, în primul rând, nu este discriminatorie (întrucât aceasta este aplicabilă, printre altele, fără deosebire întreprinderilor care au participat la procedura de cerere de ofertă lansată în 2012), în al doilea rând, este justificată pentru un motiv imperativ de interes general și, în al treilea rând, este proporțională cu obiectivul urmărit.

50. S-a stabilit, de la Hotărârea Schindler[20], că, ținând seama de diferențele considerabile de ordin moral, religios și cultural existente între state membre, domeniul jocurilor de noroc a rămas nearmonizat la nivel european, iar statele membre beneficiază, ca urmare a acestui fapt, de o largă putere de apreciere în ceea ce privește alegerea nivelului de protejare a jucătorilor și, în consecință, a consumatorilor pe care îl consideră cel mai adecvat. Restricțiile pe care le impun trebuie să îndeplinească însă condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește justificarea lor prin rațiuni de interes general și proporționalitatea lor[21].

51. În conformitate cu grila de analiză reținută în general în materie, este necesar să se examineze în trei etape problematica supusă atenției noastre.

52. În primul rând, trebuie să se verifice dacă dispoziția în litigiu constituie o restricție privind libertățile consacrate prin articolele 49 TFUE și 56 TFUE și, dacă este cazul, dacă această restricție este discriminatorie.

53. În al doilea rând, trebuie să se aprecieze dacă motivele invocate de autoritățile naționale pentru a justifica această obligație de cesiune cu titlu gratuit pot, în general, să justifice o asemenea restricție.

54. În al treilea rând, trebuie să se determine dacă o măsură precum cea vizată în speță poate fi considerată necesară și proporțională în raport cu obiectivele urmărite.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — A se vedea în acest sens în special Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punctele 57-59 și jurisprudența citată).

55. Deși considerăm că primele două etape ale analizei nu ridică dificultăți speciale, apreciem că abordarea celei de a treia este mai delicată, ținând seama de lipsa de informații cu privire la condițiile și la modalitățile referitoare la măsura în litigiu.

1. Cu privire la existența unei posibile restricții în sensul articolelor 49 TFUE și 56 TFUE și a unei discriminări în această privință [22]

a) Identificarea unei restricții

56. Noțiunea de restricție privește măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează *accesul pe piață* al întreprinderilor din alte state membre și împiedică astfel comerțul în cadrul Uniunii [23].

57. Se constată că jurisprudența reține o definiție foarte largă a ceea ce ar putea constitui o „restricție”.

58. În sectorul jocurilor de noroc, au fost considerate restricții privind libertatea de stabilire și/sau libera prestare a serviciilor măsurile adoptate de statele membre care au ca efect să interzică sau, în orice caz, să limiteze în grade diferite dreptul de a organiza și de a propune jocuri pe teritoriul statelor membre. În ceea ce privește în mod special sistemul italian de monopoluri de stat și de concesiuni care reglementează atribuirea de licențe pentru exercitarea activităților în sectorul jocurilor de noroc, Curtea a statuat, cu diferite ocazii, că acesta cuprindea asemenea restricții [24].

59. În opinia noastră, trebuie să se concluzioneze în același sens în ceea ce privește măsurile care impun anumite condiții întreprinderilor ce doresc să participe la procedurile de cerere de ofertă organizate în vederea obținerii unei concesiuni.

60. Apreciem că acesta este cazul măsurii în litigiu, și anume obligația convențională de cesiune cu titlu gratuit impusă prin articolul 25 din proiectul de contract aplicabil concesiunilor acordate în urma procedurii de cerere de ofertă lansate în anul 2012.

61. Astfel, o asemenea măsură pare dezavantajoasă pentru operatorii economici care doresc să desfășoare activitatea de colectare de pariuri.

62. Se constată într-adevăr că obligația de cesiune cu titlu gratuit a folosinței echipamentelor utilizate pentru colectarea de pariuri în caz de încetare a activității, inclusiv în cazul simplei expirări a concesiunii, poate fi de natură să facă mai puțin atractivă exercitarea acestei activități economice. Riscul ca o întreprindere să fie obligată să cedeze, fără contraprestație financiară, folosința unor bunuri aflate în posesia sa, împiedicând-o astfel să își rentabilizeze investiția, este de natură să facă mai puțin atractivă participarea ei la procedura de cerere de ofertă din anul 2012, chiar să o descurajeze să participe la o asemenea procedură de cerere de ofertă, în vederea acordării unei concesiuni.

63. Obligația în litigiu, de cesiune cu titlu gratuit, apare ca fiind cu atât mai constrângătoare și mai disuasivă (restrictivă) cu cât ea poate fi însoțită, așa cum reiese din indicațiile prevăzute la articolul 25 din proiectul de contract, de obligații suplimentare, precum obligația eventuală de a livra echipamentele vizate libere de drepturi și de pretenții ale terților, obligația de a suporta costurile

22 — Problema va fi examinată în speță fără a opera o distincție între, pe de o parte, libertatea de stabilire și, pe de altă parte, libera prestare a serviciilor.

23 — A se vedea în acest sens Hotărârile SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punctul 45 și jurisprudența citată) și Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:685, punctul 67).

24 — A se vedea în special Hotărârile Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 42 și jurisprudența citată), Biasci și alții (C-660/11 și C-8/12, EU:C:2013:550, punctul 21), precum și Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctele 69 și 70).

transferului fizic al echipamentelor, precum și eventualele cheltuieli generate de necesitatea de a transfera bunurile în discuție „în condiții care să permită garantarea continuității funcționării rețelei electronice”. De asemenea, obligațiile „de a furniza [autorității interesate] toate datele și informațiile utile pentru a facilita transferul gestiunii”, de a „include, în contractele care trebuie încheiate cu furnizorii săi, o clauză care să prevadă în favoarea [ADM] posibilitatea subrogării și/sau a reînnoirii contractelor la expirarea lor” (cu suportarea contraprestațiilor eventual necesare pentru a garanta acceptarea acestei clauze) și, în sfârșit, de a „rezilia, la solicitarea [ADM], orice raport de subordonare și de colaborare stabilit pentru punerea în aplicare a concesiunii”, obligații prevăzute în mod expres la alineatele 4-6 ale articolului 25 din proiectul de contract, întăresc natura deosebit de restrictivă a măsurii în litigiu.

64. În concluzie, măsura în litigiu, care impune participanților la procedura de cerere de ofertă din anul 2012 o serie de obligații de natură să genereze în sarcina lor consecințe economice care nu sunt neglijabile, este de natură să le influențeze decizia de a participa sau de a nu participa la procedura de cerere de ofertă menționată și, prin urmare, poate să constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

b) Cu privire la existența unei restricții impuse în mod discriminatoriu

65. Înainte de a aborda problema justificărilor prezentate în susținerea dispoziției în litigiu, trebuie să se stabilească pe scurt dacă restricțiile în litigiu au fost impuse în mod discriminatoriu. Astfel, numai restricțiile care sunt aplicabile fără discriminare pe motiv de naționalitate pot fi justificate de motive imperative de interes general [25].

66. În speță, considerăm că rezultă din elementele prezentate Curții că măsura în litigiu se impune tuturor operatorilor care doresc să participe la procedura de cerere de ofertă lansată în anul 2012, iar aceasta indiferent de locul lor de stabilire.

67. Presupunând chiar că trebuie să se considere, așa cum sugerează doamna Laezza, susținută cu privire la acest aspect de instanța de trimitere, că măsura în litigiu este aplicabilă în realitate numai noilor candidați concesionari, aspect care trebuie verificat de instanța națională, această măsură nu pare să conțină vreo discriminare cu privire la operatorii care nu sunt stabiliți pe teritoriul italian. Astfel, chiar și în această situație, măsura în litigiu ar trebui, în opinia noastră, să fie considerată aplicabilă fără deosebire candidaților la procedura de cerere de ofertă organizată în anul 2012.

2. Cu privire la justificarea restricției în litigiu

68. Potrivit unei jurisprudențe constante, restricțiile privind activitățile de jocuri de noroc pot fi justificate prin motive imperative de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc [26]. În ceea ce privește reglementarea italiană privind jocurile de noroc, Curtea a constatat deja că obiectivul referitor la combaterea infracționalității legate de jocurile de noroc este de natură să justifice restricțiile privind libertățile fundamentale care decurg din această reglementare [27].

69. În speță, trebuie să se arate că articolul 25 din proiectul de contract cuprinde puține indicații cu privire la obiectivele care ar fi urmărite prin adoptarea măsurii în litigiu, acesta limitându-se să menționeze că „bunurile vor trebui transferate […] în condiții care să permită garantarea continuității funcționării rețelei electronice”.

25 — A se vedea în acest sens Hotărârea Grupo Itevelesa și alții (C-168/14, EU:C:2015:685, punctul 72 și jurisprudența citată).

26 — Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punctul 48 și jurisprudența citată).

27 — A se vedea Hotărârea Biasci și alții (C-660/11 și C-8/12, EU:C:2013:550, punctul 23).

70. Deși instanța de trimitere a emis ideea că această măsură răspundea probabil unei „logici de sancționare” fără precedent, guvernul italian a precizat că, din punctul său de vedere, măsura în discuție era, așa cum ar rezulta din diferite indicații cuprinse în articolul 25 din proiectul de contract și în articolul 1 alineatul 77 din Legea nr. 220, justificată de necesitatea de a asigura continuitatea serviciului de colectare autorizat în mod legal și de a combate astfel infracționalitatea și colectarea nelegală prin împiedicarea unui operator care nu mai are autorizațiile necesare să continue colectarea. Instanța de trimitere subliniază în acest context că, după cum Curtea a statuat deja, 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 [28].

71. În opinia noastră, obiectivul continuității serviciului, cu scopul final de a combate colectarea nelegală de pariuri și infracționalitatea, poate, în mod global, să reprezinte un motiv imperativ de interes general de natură să justifice o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor. Reiese cu claritate din jurisprudența Curții că obiectivul combaterii infracționalității prin controlarea operatorilor activi în acest sector și prin dirijarea activităților de jocuri de noroc în circuitele astfel controlate este recunoscut ca fiind de natură să justifice restricții privind libertățile fundamentale [29].

72. În definitiv, și după cum a menționat guvernul italian, instituirea unui sistem de concesiune, al cărui principiu a fost validat de Curte, presupune încheierea unor contracte de concesiune din care să rezulte angajamente reciproc obligatorii între autoritatea concedentă și întreprinderea concesionară.

73. Într-un asemenea context, și astfel cum se prevede în diferite sisteme naționale, cesiunea, cu titlu gratuit, a anumitor bunuri determinate la expirarea contractului de concesiune este posibilă în unele ipoteze.

74. Acesta este, cu titlu de exemplu, cazul bunurilor denumite „returnabile”, cunoscut în dreptul administrativ francez, în cazul concesiunilor de servicii publice. Trebuie să se precizeze însă că aceste bunuri, care sunt apreciate drept indispensabile pentru executarea unui serviciu public, sunt considerate drept proprietatea *ab initio* a administrației și, prin urmare, îi revin acesteia în mod gratuit, chiar dacă au fost finanțate și realizate de delegatar. Trebuie subliniat de asemenea că însușirea de a fi bun returnabil poate să nu excludă o indemnizație în ceea ce privește partea neamortizată a bunului [30].

75. De asemenea, este necesar să se precizeze că, deși această cesiune „gratuită” se justifică pe deplin economic în prezența unor infrastructuri de anvergură excesiv de costisitoare și care au un caracter nefungibil și incesibil, ea este mai dificil de conceput în prezența unor bunuri a căror achiziție sau realizare nu prezintă dificultăți speciale.

76. Presupunând totuși că instanța de trimitere ar fi determinată să considere că adevăratul obiectiv urmărit de măsura în litigiu nu este continuitatea serviciului și combaterea infracționalității, ci o simplă maximizare a veniturilor statului, atunci, așa cum Curtea a statuat deja, numai obiectivul de a maximiza veniturile la bugetul statului nu poate să permită o asemenea restricție privind libera prestare a serviciilor [31]. Astfel, este de competența instanțelor naționale să verifice dacă reglementările statelor membre răspund cu adevărat obiectivelor susceptibile să le justifice și, eventual, dacă restricțiile pe care le impun nu sunt disproporționate în raport cu aceste obiective [32]. În acest context,

28 — A se vedea Hotărârea Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 76 și jurisprudența citată).

29 — Hotărârea Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctele 48 și 49).

30 — Pentru o ilustrare recentă a normelor aplicabile acestor bunuri, a se vedea în special Hotărârea Conseil d'État (Assemblée) din 21 decembrie 2012, Commune de Douai, nr. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — A se vedea în special Hotărârea Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 55).

32 — A se vedea Hotărârile Gambelli și alții (C-243/01, EU:C:2003:597, punctul 75) și Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133 punctul 58).

statului membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimeze obstacolul în calea libertății de a presta servicii îi revine obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că măsura respectivă îndeplinește cu adevărat cerințele ce decurg din principiul proporționalității [33].

77. În schimb, în ipoteza în care instanța de trimitere ar confirma motivele privind interesul legitim invocate de guvernul italian, aceasta va mai trebui să verifice și dacă obligația de cesiune cu titlu gratuit în litigiu îndeplinește condițiile de necesitate și de proporționalitate care decurg din jurisprudența Curții.

3. Cu privire la caracterul proporțional al măsurii în raport cu obiectivul de interes general invocat

78. Trebuie subliniat că decizia de trimitere oferă doar puține indicații utile cu privire la condițiile de instituire și de aplicare a măsurii în litigiu. În special, nici condițiile la care este supusă cesiunea cu titlu gratuit, nici natura competenței de a dispune o asemenea măsură (discreționară sau nediscreționară) nu sunt menționate.

79. Astfel cum vom reveni în continuare asupra acestui aspect, informațiile menționate sunt totuși parametri relevanți și esențiali în examinarea caracterului proporțional al măsurii în cauză.

80. Această cerință are o importanță majoră atunci când se dezbat tocmai chestiuni de interpretare a dreptului Uniunii în raport cu un domeniu, precum cel al jocurilor de noroc, în privința căruia s-a stabilit că nu există armonizare la scară europeană și că statele membre continuă să beneficieze de o largă putere de apreciere. Într-un asemenea domeniu, autoritățile naționale în general și instanța națională în special sunt cel mai bine plasate pentru a identifica scopurile legitime efectiv urmărite și mijloacele de a le realiza.

81. Puținele informații furnizate cu privire la condițiile în care măsura în litigiu este eventual impusă concesionarului pun Curtea în imposibilitatea de a da un răspuns clar și, în consecință, util la întrebarea adresată.

82. În speță, instanța de trimitere s-a limitat să precizeze că, deși obligația cesionării cu titlu gratuit a folosinței bunurilor prevăzută la articolul 25 din proiectul de contract nu pare nerezonabilă în ipoteza decăderii din concesiune și în cea a revocării concesiunii, în schimb situația nu pare a fi aceeași în ipoteza în care obligația este legată pur și simplu de expirarea duratei limită a concesiunii, iar nu de o greșeală sau de o neîndeplinire a unei obligații din partea concesionarului.

83. Pe de altă parte, decizia de trimitere nu conține nicio precizare cu privire la natura și la valoarea bunurilor a căror folosință trebuie, în temeiul măsurii în litigiu, să fie cedată gratuit.

84. Considerăm că aceste precizări sunt totuși esențiale pentru a răspunde la întrebarea adresată. În lipsa unor informații suficiente cu privire la situația de fapt și de drept națională, pe care trebuie să le furnizeze instanța națională, Curtea poate doar să formuleze considerații de ordin general și să recurgă la presupuneri puțin dezirabile.

85. În pofida lipsei unor astfel de precizări și amintit fiind că, în orice caz, revine instanței naționale sarcina de a se pronunța definitiv asupra necesității și a proporționalității măsurii în litigiu, considerăm totuși oportun să furnizăm instanței de trimitere, în măsura în care se poate face acest lucru, indicații cu privire la parametrii de care aceasta va trebui să țină seama în analiza sa, dacă va fi cazul.

33 — A se vedea Hotărârea Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 54 și jurisprudența citată).

86. Vom aborda, într-o primă etapă, problema *caracterului adecvat* al măsurii în litigiu, pentru a aborda, într-o a doua etapă, problema *proporționalității* acesteia.

87. În primul rând, în ceea ce privește aspectul dacă măsura în litigiu este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivului sau a obiectivelor invocate de statul membru (analiza caracterului adecvat), este permis să avem anumite îndoieli.

88. Mai întâi, deși nu pare să poată fi exclus faptul că cesionarea cu titlu gratuit, către ADM sau către un alt concesionar, a folosinței bunurilor materiale și nemateriale care constituie rețeaua de gestionare a colectării de pariuri, ar putea, în situațiile – probabil rare – de reziliere brutală a contractului de concesiune prin decădere sau prin revocare, să fie adecvată pentru a garanta continuitatea serviciului, situația nu pare să se prezinte neapărat astfel în ipoteza în care contractul de concesiune încetează în mod natural.

89. Revenind la cauza principală, reiese cu claritate din Decretul-lege din 2012 [a se vedea articolul 10 alineatul 9 octies litera b)] că noile concesiuni se vor încheia la 30 iunie 2016. În aceste condiții, cerința de continuitate a activității autorizate de colectare de pariuri, care pare să motiveze măsura cesiunii gratuite în litigiu, pare greu de înțeles, întrucât data expirării concesiunii este o informație perfect cunoscută de administrația națională competentă.

90. Pe de altă parte, revine instanței de trimitere sarcina să verifice că obiectivul de continuitate a funcționării rețelelor autorizate de jocuri trebuie urmărit în mod coerent și sistematic, în scopul ultim de a canaliza cererea de jocuri spre circuite legale, presupunând că urmărirea obiectivului menționat ar fi dovedită.

91. De asemenea, din dispoziția în litigiu reiese că cesiunea cu titlu gratuit a folosinței bunurilor care constituie rețeaua de jocuri nu este impusă în mod sistematic, ci exclusiv „[la] solicitarea expresă a ADM”, ceea ce, în lipsa unor precizări furnizate în această privință, lasă să planeze o îndoială cu privire la condițiile exacte în care aceasta este impusă și, în consecință, cu privire la caracterul adecvat și transparent al măsurii în litigiu.

92. În această privință, guvernul italian a precizat, în observațiile sale scrise, că măsura în litigiu se limitează să atribuie o putere contractuală ADM, care nu ar fi nicidecum obligată să solicite cesiunea gratuită a folosinței bunurilor destinate gestionării și rețelei de jocuri și care nu ar putea, în orice caz, să o exercite în mod arbitrar. Întrebat în această privință în ședință, guvernul italian a precizat că nu putea furniza mai multe precizări cu privire la condițiile în care ADM a recurs la măsura în litigiu, aceasta din urmă nefiind niciodată activată.

93. Și cu privire la acest aspect revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă măsura în litigiu are, astfel cum susține guvernul italian, vocație să se aplice numai în ipoteze extreme și în mod clar limitate în vederea garantării urmăririi obiectivelor invocate de guvernul menționat. De asemenea, revine acesteia sarcina să verifice că această măsură este concret impusă în mod nediscriminatoriu, obiectiv și transparent.

94. În al doilea rând, pentru cazul în care instanța națională ar ajunge la concluzia că obligația de cesiune cu titlu gratuit în litigiu contribuie la realizarea obiectivelor de interes general amintite de guvernul italian și că aceasta este impusă în mod nediscriminatoriu, obiectiv și transparent, instanța națională va trebui de asemenea să verifice că măsura în litigiu nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul menționat.

95. Mai întâi, revine instanței naționale sarcina să verifice că pretinsul obiectiv de continuitate a activităților de colectare a pariurilor între concesiunile acordate în anul 2012, în urma Decretului-lege din 2012, și concesiunile care vor fi acordate în anul 2016 nu putea fi atins prin alte mecanisme, ținând seama în special de expirarea cunoscută a acestora din urmă, precum lansarea în timp util a unei noi

cereri de ofertă – și, concomitent, atribuirea rapidă de noi concesiuni – sau, mult mai simplu, reînnoirea concesiunilor deja atribuite, ceea ce pare o cale mai mult decât probabilă [34].

96. În continuare, va reveni instanței de trimitere sarcina de a încerca, în fiecare caz, să țină seama de valoarea bunurilor vizate de obligația de cesiune cu titlu gratuit.

97. În cazul în care se concluzionează că această valoare, în special cea a echipamentelor informatice destinate gestionării și colectării pariurilor, este simbolică, având în vedere în special suma de 11 000 de euro pe care ofertanții trebuie, în orice caz, să o achite ca valoare de bază de piață în temeiul articolului 10 alineatul 9 octies litera c) din Decretul-lege din 2012, se va putea atunci concluziona că măsura în litigiu este proporțională.

98. În estimarea valorii bunurilor menționate, faptul, menționat de guvernul italian, că acestea ar fi fost în tot sau în parte „amortizate” la expirarea concesiunii omite, în opinia noastră, două elemente fundamentale. Primul este că măsura în litigiu este menită să opereze nu numai la expirarea naturală al concesiunii, ci și în cazul unei încetări forțate și anticipate a concesiunii. Al doilea este că, presupunând chiar că s-ar considera că bunurile care fac obiectul cesiunii cu titlu gratuit au fost amortizate, acest lucru nu implică nicidecum că concesionarul vizat nu suferă un prejudiciu economic, întrucât este privat de posibilitatea de a le ceda cu titlu oneros, în funcție de valoarea de piață a acestor bunuri.

99. Nu poate fi exclus nici ca o măsură mai puțin constrângătoare, precum o cesiune forțată, dar cu titlu oneros, să poată constitui o măsură mai puțin constrângătoare pe care autoritățile italiene ar fi în măsură să o impună pentru a asigura obiectivul afișat de a asigura continuitatea serviciului de colectare a pariurilor.

100. Instanța de trimitere va trebui să se pronunțe cu privire la necesitatea și la proporționalitatea măsurii în discuție în cauza principală ținând seama de toți acești parametri [35].

IV – Concluzie

101. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem să se răspundă la întrebarea adresată de instanța de trimitere după cum urmează:

„Articolul 49 TFUE și următoarele, precum și articolul 56 TFUE și următoarele trebuie interpretate în sensul că se pot opune unei clauze, cuprinsă într-un proiect de contract de concesiune în temeiul dreptului național aplicabil, care prevede obligația unui concesionar de a ceda folosința bunurilor materiale și nemateriale deținute în proprietate care constituie rețeaua de gestionare a colectării pariurilor la încetarea activității unui concesionar pentru motivul expirării duratei limită a concesiunii sau prin efectul unor decizii de decădere sau de revocare.

Pentru a exclude posibilitatea ca aceasta să fie situația, revine printre altele instanței de trimitere sarcina să verifice că această obligație de cesiune:

— este justificată de motive de interes legitim, ceea ce implică o analiză detaliată a motivelor invocate în această privință de autoritatea publică concedentă în susținerea acestei măsuri;

34 — În această privință, trebuie amintit că concesiunile atribuite în anul 1999 (numite „CONI”), care expirau la 30 iunie 2012, au fost prelungite, pentru a garanta continuitatea activităților, până în iulie 2013.

35 — Hotărârea Digibet și Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 40 și jurisprudența citată).

— este de natură să contribuie la realizarea obiectivului de interes general urmărit, ceea ce necesită, în cazul în care s-ar dovedi că autoritatea publică concedentă urmărește un obiectiv de continuitate a funcționării rețelelor autorizate de jocuri, ca instanța să verifice că obiectivul menționat este urmărit în mod coerent și nediscriminatoriu, și

— este proporțională în raport cu obiectivul de interes general urmărit, și anume că nu este impusă în mod arbitrar și nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea acestui obiectiv. Analiza proporționalității presupune printre altele o examinare a valorii comerciale a echipamentelor vizate de cesiunea menționată.”