

HOTĂRÂREA CURȚII
din 6 noiembrie 2003*

**Acțiune penală
împotriva
Piergiorgio Gambelli și alții**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Tribunale di Ascoli Piceno)

„Drept de stabilire – Libera prestare a serviciilor – Colectare într-un stat membru a pariurilor privind evenimentele sportive și transmitere, prin Internet, către un alt stat membru – Interdicție sub sancțiune penală – Legislație a unui stat membru care rezervă anumitor organisme dreptul de a colecta pariuri”

În cauza C-243/01,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 234 CE, de Tribunale di Ascoli Piceno (Italia) pentru obținerea, în acțiunea penală intentată în fața acestei instanțe împotriva

Piergiorgio Gambelli și alții,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE,

CURTEA,

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans și J.N. Cunha Rodriguez, președinți de cameră, domnii D. A. O. Edward (raportor) și R. Schintgen, doamnele F. Macken și N. Colneric și domnul S. von Bahr, judecători,

avocat general: domnul S. Alber,

grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru domnul Gambelli și alții, de către D. Agnello, avocat,

– pentru domnul Garrisi, de către R. A. Jacchia, A. Terranova și I. Picciano, avocați,

– pentru guvernul italian, de către domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– pentru guvernul belgian, de către domnul F. van de Craen, în calitate de agent, asistat de către P. Vlaeminck, avocat,

– pentru guvernul elen, de către domnul M. Apessos și doamna D. Tsagkaraki, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: italiana.

- pentru guvernul spaniol, de către doamna L. Fraguas Gadea, în calitate de agent,
- pentru guvernul luxemburghez, de către domnul N. Mackel, în calitate de agent,
- pentru guvernul portughez, de către domnul L. Fernandes și doamna A. Barros, în calitate de agenți,
- pentru guvernul finlandez, de către doamna E. Bygglin, în calitate de agent,
- pentru guvernul suedez, de către doamna B. Hernqvist, în calitate de agent,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul A. Aresu și doamna M. Patakia, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Gambelli și alții, reprezentați de către D. Agnello, ale domnului Garrisi, reprezentat de R. A. Jacchia și A. Terranova, ale guvernului italian, reprezentat de domnul A. Cingolo, avvocato dello Stato, ale guvernului belgian, reprezentat de P. Vlaemminck, ale guvernului elen, reprezentat de domnul M. Apessos, ale guvernului spaniol, reprezentat de doamna L. Fraguas Gadea, ale guvernului francez, reprezentat de domnul P. Boussaroque, în calitate de agent, ale guvernului portughez, reprezentat de doamna A Barros, ale guvernului finlandez, reprezentat de doamna E. Bygglin și ale Comisiei, reprezentată de domnul A. Aresu și de doamna M. Patakia, în ședința din 22 octombrie 2002,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 13 martie 2003,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Ordonanța din 30 martie 2001, primită la Curte la 22 iunie 2001, Tribunale di Ascoli Piceno a adresat, în temeiul articolului 234 CE, o întrebare preliminară privind interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.

2 Această întrebare a fost invocată în cadrul unei acțiuni penale intentate împotriva domnului Gambelli și a altor 137 de inculpați (denumiți în continuare „Gambelli și alții”), cărora li se reproșează faptul că au organizat abuziv pariuri clandestine și că sunt proprietarii unor centre care exercită activități de colectare și de transmitere a datelor în materie de pariuri, o astfel de activitate constituind o infracțiune de fraudă împotriva statului.

Cadrul juridic

Legislația comunitară

3 În temeiul articolului 43 CE:

„În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile pentru înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru.

Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 48 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile.”

4 Articolul 48 primul paragraf CE prevede că „[s]ocietățile constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității sunt asimilate [...] persoanelor fizice resortisante ale statelor membre”.

5 Articolul 46 alineatul (1) CE prevede că „[p]revederile prezentului capitol și măsurile adoptate în temeiul acestora nu aduc atingere aplicării actelor cu putere de lege și actelor administrative care prevăd un regim special pentru resortisanții străini din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică”.

6 Articolul 49 primul paragraf CE enunță că „[î]n conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor”.

Legislația națională

7 În sensul articolului 88 din Regio Decreto n° 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Decretul Regal nr. 773 de aprobare a textului unic al legilor în materie de siguranță publică), din 18 iunie 1931 (GURI nr. 146 din 26 iunie 1931, denumit în continuare „decretul regal”), nu se poate acorda nicio licență pentru colectarea de pariuri, cu excepția pariurilor la curse, regate, jocuri cu mingea sau cu balonul și alte competiții de același gen, atunci când colectarea pariurilor constituie o condiție necesară pentru desfășurarea corespunzătoare a competiției.

8 În temeiul Legge Finanziaria n° 388 (Legea financiară nr. 388) din 23 decembrie 2000 (Supliment ordinar la GURI din 29 decembrie 2000, denumită în continuare „Legea nr. 388”), licența de exploatare a pariurilor este acordată exclusiv celor care sunt concesionari sau care sunt autorizați de către un minister sau de către o altă entitate căreia legea îi rezervă facultatea de a organiza sau de a exploata pariuri. Pariurile se pot referi fie la rezultatul unor evenimente sportive aflate sub controlul Comitato olimpico nazionale italiano (Comitetul olimpic național italian, denumit în continuare „CONI”) sau al filialelor acestuia, fie la rezultatul unor curse de cai organizate prin intermediul Unione nazionale per l’incremento delle razze equine (Uniunea națională pentru ameliorarea raselor de cai, denumită în continuare „UNIRE”).

9 Articolele 4, 4 a și 4 b din Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 de intervenție în sectorul jocurilor și al pariurilor clandestine și de protejare a bunei desfășurări a competițiilor sportive (GURI nr. 294 din 18 decembrie 1989), astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 388/00 (denumită în continuare „Legea nr. 401/89”) care, la articolul 37 alineatul (5), a introdus articolele 4 a și 4 b în Legea nr. 401/89, prevăd:

„Participarea abuzivă la organizarea de jocuri sau de pariuri

Articolul 4

1. Oricine participă abuziv la organizarea de loterii, de pariuri sau de concursuri de pronosticuri rezervate în mod legal statului sau altor organisme concesionare este pasibil de o pedeapsă de la șase luni la trei ani de închisoare. Aceeași pedeapsă poate fi aplicată oricărei persoane care organizează pariuri sau concursuri de pronosticuri cu privire la activități sportive administrate de CONI și de organismele aflate sub autoritatea acestuia sau de UNIRE. Oricine participă abuziv la organizarea publică de pariuri cu privire la alte competiții de persoane sau de animale, precum și la jocuri de îndemânare, este pasibil de o pedeapsă de la trei luni la un an de închisoare și de o amendă cel puțin egală cu un milion de lire.

2. Oricine face publicitate pentru concursuri, jocuri sau pariuri organizate conform modalităților descrise la alineatul (1), fără a fi totuși coautorul uneia dintre infracțiunile care sunt definite aici, este pasibil de o pedeapsă cu închisoarea de maxim trei luni și de o amendă cuprinsă între o sută de mii și un milion de lire.

3. Oricine participă la concursuri, jocuri sau pariuri organizate conform modalităților descrise la alineatul (1), fără a fi totuși coautorul uneia dintre infracțiunile care sunt definite aici, este pasibil de o pedeapsă cu închisoarea de maxim trei luni sau de o amendă cuprinsă între o sută de mii și un milion de lire.

[...]

Articolul 4a

Sanctiunile prevăzute de prezentul articol se aplică oricărei persoane care exercită în Italia, fără concesiune, autorizație sau licență în sensul articolului 88 din [decretul regal], o activitate organizată cu scopul de a accepta sau de a colecta sau, în orice caz, de a facilita acceptarea sau colectarea sub orice formă, inclusiv prin telefon sau pe cale telematică, de pariuri de toate felurile, acceptate de oricine în Italia sau în străinătate.

Articolul 4b

[...] sancțiunile prevăzute de prezentul articol se aplică oricărei persoane care efectuează colectarea sau înregistrarea de bilete de loterie, de concursuri de pronosticuri sau de pariuri prin telefon sau pe cale telematică, fără a dispune de o autorizație, cu scopul de a utiliza aceste mijloace pentru a efectua operațiunile respective de colectare sau de înregistrare.”

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

10 Din ordonanța de trimitere rezultă că Ministerul Public și judecătorul de instrucție de pe lângă Tribunale di Fermo (Italia) au constatat existența unei organizații difuze și ramificate de agenții italiene, conectate prin Internet la bookmakerul Stanley International Betting Ltd (denumit în continuare „Stanley”), cu sediul la Liverpool (Regatul Unit), și de care aparțin Gambelli și alții, care sunt acuzații din acțiunea principală. Acestora li se reproșează că au colaborat, pe teritoriul italian, cu un bookmaker străin în activitatea de colectare de pariuri, care, în mod normal, este rezervată prin lege statului, încălcând astfel Legea nr. 401/89.

11 Astfel de fapte, considerate ca fiind contrare regimului de monopol asupra pariurilor sportive, conferit CONI, și constituind infracțiunea prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/89, se desfășoară conform următoarei proceduri: pariorul comunică responsabilului agenției italiene partidele pe care intenționează să parieze, indicând suma care formează miza; această agenție trimite, prin Internet, cererea de acceptare către bookmaker, indicând meciurile de fotbal naționale în cauză și pariul; bookmakerul trimite, prin Internet în

timp real, confirmarea acceptării pariului; agenția italiană transmite această confirmare parioului menționat, iar acesta plătește suma datorată agenției, sumă care este apoi transferată către bookmaker, într-un cont deschis în străinătate, special prevăzut în acest scop.

12 Stanley este o societate de capitaluri de naționalitate britanică, înregistrată în Regatul Unit și care exercită activitatea de bookmaker pe baza unei licențe acordate de orașul Liverpool în temeiul Betting, Gaming and Lotteries Act. Aceasta este autorizată să își exercite activitatea în Regatul Unit și în străinătate. Societatea organizează și administrează pariuri în temeiul unei licențe britanice, selecționând evenimentele și cotațiile și asumându-și riscul economic. Stanley plătește primele câștigate, precum și diferitele impozite datorate în Regatul Unit, în afara impozitelor pe salarii și a altor taxe. Aceasta este supusă unor controale riguroase privind legalitatea activităților sale, controale care sunt efectuate de o societate privată de audit, precum și de Inland Revenue și Customs & Excise.

13 Stanley propune publicului european un avantaj larg de pariuri cu cotă fixă pentru evenimente sportive naționale, europene sau mondiale. Persoanele fizice au posibilitatea de a participa la pariurile organizate și comercializate de aceasta de la domiciliul propriu, prin intermediul unor sisteme diverse, cum ar fi Internetul, faxul sau telefonul.

14 Prezența lui Stanley în Italia ca întreprindere se concretizează prin acorduri comerciale, încheiate cu operatori sau intermediari italieni, privind crearea unor centre de transmisie de date. Aceste centre pun la dispoziția utilizatorilor mijloace telematice, strâng și înregistrează intențiile de pariuri și le transmit către Stanley.

15 Acuzații din acțiunea principală sunt înscriși la Camera di Commercio (Camera de Comerț) în calitate de proprietari de întreprinderi pentru exploatarea unui centru de transmisie de date și au fost autorizați de Ministero delle Poste e delle Comunicazioni (Ministerul Poștelor și Comunicațiilor) să transmită date.

16 Judecătorul responsabil pentru cercetarea preliminară la Tribunale di Fermo a emis o ordonanță de sechestru provizoriu, iar acuzații menționați au fost supuși unor percheziții personale și unor controale la agențiile lor, la domiciliu și în propriile vehicule. Acuzatul Garrisi, care are calitatea de membru al Consiliului de administrație al Stanley, a fost reținut de poliție.

17 Acuzații din acțiunea principală au formulat o acțiune în reexaminare în fața Tribunale di Ascoli Piceno a ordonanțelor de punere sub sechestru a centrelor de transmisie de date care le aparțin.

18 Tribunale di Ascoli Piceno se referă la jurisprudența Curții și, în special, la hotărârea acesteia din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289). Acesta consideră că întrebările adresate în cauza care îi este prezentată nu corespund totuși perfect faptelor care au fost deja examinate de Curte în hotărârea menționată. Recentele modificări ale Legii nr. 401/89 ar solicita o nouă examinare a chestiunii de către Curte.

19 Tribunale di Ascoli Piceno se referă, în acest context, la lucrările parlamentare aferente Legii nr. 388/00, de unde ar rezulta că restricțiile introduse de aceasta în Legea nr. 401/89 erau dictate, înainte de toate, de necesitatea de a proteja „Totoricevitori” sportivi, care sunt o categorie de întreprinderi private. Această instanță afirmă că nu desprinde din aceste restricții nicio preocupare de ordin public, care să poată justifica limitarea drepturilor garantate de normele comunitare sau constituționale.

20 Instanța menționată subliniază că legalitatea colectării și a transmiterii de pariuri cu privire la evenimente sportive străine, care putea fi dedusă din redactarea inițială a articolului 4 din Legea nr. 401/89, permisesse crearea și dezvoltarea unui lanț de operatori care au investit capital și au creat infrastructuri în sectorul jocului și al pariurilor. Dintr-odată, legalitatea situației acestor operatori ar fi readusă în discuție în urma modificărilor reglementărilor operate prin Legea nr. 388/00, care interzic – sub sancțiuni penale – exercitarea, de către oricine și oriunde, a unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimente sportive, în absența concesiunii sau a autorizației eliberate de stat.

21 Instanța de trimitere se întreabă dacă este respectat principiul proporționalității având în vedere, pe de o parte, rigurozitatea interdicției enunțate, însoțită de sancțiuni penale care pot face practic imposibilă, pentru întreprinderile sau operatorii comunitari constituiți în mod legal, exercitarea unor activități economice în sectorul jocului și al pariurilor în Italia și, pe de altă parte, importanța interesului public intern protejat pentru care sunt sacrificate libertățile comunitare.

22 Tribunale di Ascoli Piceno consideră, de asemenea, că trebuie să se întrebe cu privire la amploarea aparentului decalaj dintre, pe de o parte, o reglementare internă care încadrează în mod riguros activitatea de acceptare de pariuri sportive de către întreprinderi comunitare străine și, pe de altă parte, expansiunea considerabilă a jocului și a pariurilor pe care statul italian le promovează pe plan național, în scopul de a obține fonduri.

23 Instanța menționată observă că procedura cu care este sesizată ridică, pe de o parte, întrebări de drept intern privind compatibilitatea modificărilor legislative ale articolului 4 din Legea nr. 401/89 cu Constituția italiană, care protejează inițiativa economică privată pentru activitățile care nu fac obiectul prelevării de venituri fiscale de către stat și, pe de altă parte, chestiuni privind incompatibilitatea normei enunțate la articolul menționat cu libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor transfrontaliere. În ceea ce privește întrebările de drept intern astfel adresate, Tribunale di Ascoli Piceno a sesizat Corte costituzionale (Italia).

24 În aceste condiții, Tribunale di Ascoli Piceno a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Există incompatibilitate (cu consecințele pe care le implică aceasta în dreptul italian) între, pe de o parte, articolele 43 și următoarele și 49 și următoarele din Tratatul CE privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor transfrontaliere și, pe de altă parte, o reglementare națională cum ar fi legislația italiană materializată prin articolele 4 alineatul (1) și următoarele, 4 a și 4 b din Legea nr. 401/89 (astfel cum a fost modificată ultima dată prin articolul 37 alineatul (5) din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000) care interzice – prin intermediul unor sancțiuni penale – exercitarea, de către oricine și oriunde, a unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimentele sportive, în absența condițiilor de concesiune și de autorizare prescrise de dreptul intern?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Observații prezentate Curții

25 Gambelli și alții consideră că, prin interdicția impusă cetățenilor italieni de a colabora cu societăți străine în scopul de a plasa pariuri și de a primi astfel serviciile oferite de aceste societăți prin Internet, prin interdicția impusă intermediarilor italieni de a oferi pariurile

administrare de Stanley, prin împiedicarea acesteia din urmă de a se stabili în Italia cu concursul intermediarilor respectivi și de a-și oferi astfel serviciile în acest stat dintr-un alt stat membru și, în fine, prin crearea și menținerea unui monopol în sectorul jocurilor și al pariurilor, legislația în cauză în acțiunea principală constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor. Această restricție nu poate fi justificată în ceea ce privește jurisprudența Curții care decurge din hotărârea din 24 martie 1994, Schindler (C-275/92, Rec., p. I-1039), din 21 septembrie 1999, hotărârea Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067), și hotărârea Zenatti, citată anterior, deoarece Curtea nu ar fi avut ocazia să examineze modificările introduse în această legislație prin Legea nr. 388/00, iar aceasta nu ar fi examinat problematica din punct de vedere al libertății de stabilire.

26 Acuzații din acțiunea principală subliniază, în această privință, că statul italian nu urmărește nicio politică coerentă care să vizeze limitarea, mai precis suprimarea activităților privind jocurile, în sensul hotărârilor citate anterior, Läärä și alții, punctul 37, și Zenatti, punctul 36. Preocupările pe care autoritățile naționale le invocă în ceea ce privește protecția pariurilor împotriva pericolelor fraudei, păstrarea ordinii publice sau reducerea ocaziilor de joc pentru a evita consecințele dăunătoare ale pariurilor, atât pe plan individual, cât și social, precum și a incitării la cheltuieli pe care acestea le presupun, ar fi fără temeii, dat fiind că statul respectiv crește oferta de jocuri și de pariuri și chiar incită oamenii să recurgă la aceste jocuri prin facilitarea regimului de colectare, în scopul creșterii veniturilor fiscale. Faptul că organizarea de pariuri este reglementată prin legi financiare ar arăta adevărata motivație economică a autorităților naționale.

27 Finalitatea legislației italiene ar fi, de asemenea, aceea de a proteja concesionarii aflați sub monopolul național, făcând monopolul respectiv impenetrabil pentru operatorii din celelalte state membre din cauza faptului că licitațiile prevăd criterii privind structura de proprietate care nu pot fi îndeplinite de o societate de capitaluri cotate la bursă, ci numai de persoane fizice, și impun condiția de a deține un sediu și de a fi concesionar cu vechime.

28 Acuzații din acțiunea principală susțin că este dificil să se admită ca o societate cum este Stanley, care operează perfect legal și care este controlată în mod corespunzător în Regatul Unit, să fie tratată de legislația italiană în același mod ca un operator care se dedică organizării de jocuri clandestine, în timp ce toate elementele legate de interesul general sunt protejate de legislația britanică, iar operatorii intermediari italieni obligați prin contract față de această societate, în calitate de sedii secundare sau filiale, sunt înscrși în rândul furnizorilor de servicii și înregistrați la Ministerul Poștelor și Comunicațiilor, cu care aceștia operează și care îi supune la controale și verificări periodice.

29 Această situație, care ar intra sub incidența libertății de stabilire, ar fi contrară principiului recunoașterii mutuale în ceea ce privește sectoarele care nu au făcut încă obiectul unei armonizări. Aceasta ar fi, de asemenea, contrară principiului proporționalității, mai ales că sancțiunea penală ar trebui să constituie ultima ratio la care un stat membru poate recurge atunci când celelalte măsuri sau instrumente nu sunt în măsură să asigure o protecție adecvată a bunurilor care trebuie protejate. Or, în temeiul legislației italiene, pariurul care se află pe teritoriul italian este nu numai privat de posibilitatea de a recurge la bookmakerii stabiliți într-un alt stat membru, chiar prin intermediul unor operatori stabiliți în Italia, ci este, de asemenea, pasibil de o sancțiune penală.

30 Guvernele italian, belgian, elen, spaniol, francez, luxemburghez, portughez, finlandez și suedez, precum și Comisia, invocă jurisprudența Curții, în special hotărârile citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti.

31 Guvernul italian se referă la hotărârea Zenatti, citată anterior, pentru a justifica compatibilitatea Legii nr. 401/89 cu reglementarea comunitară în materie de liberă prestare a serviciilor, dar și de libertate de stabilire. Atât aspectul examinat de Curte în hotărârea respectivă, și anume autorizația administrativă de a exercita activitatea de colectare și de gestionare a pariurilor pe teritoriul italian, cât și chestiunea invocată în acțiunea principală, și anume existența unei sancțiuni penale care interzice această activitate atunci când este exercitată de către operatori care nu fac parte din sistemul de monopol al statului în materie de pariuri, urmăresc același scop, acela de a interzice o astfel de activitate și de a reduce oportunitățile practice de joc în afara cazurilor prevăzute în mod expres de lege.

32 Conform guvernului belgian, o piață unică a jocurilor nu va face decât să incite consumatorii să cheltuiască mai mult și va produce efecte dăunătoare importante pentru societate. Nivelul de protecție instituit prin Legea nr. 401/89 și sistemul restrictiv de autorizare ar fi de natură să asigure realizarea obiectivelor de interes general, și anume limitarea și controlarea strictă a ofertei de jocuri, precum și de pariuri, și ar fi proporționale cu aceste obiective, fără a presupune nicio discriminare pe motiv de naționalitate.

33 Guvernul elen consideră că organizarea de jocuri de noroc și de pariuri cu privire la evenimente sportive trebuie să rămână sub controlul statului și trebuie exercitată sub formă de monopol. Exercițarea acesteia de către organisme private ar avea consecințe directe, cum ar fi perturbarea ordinii sociale, incitarea la delikte, precum și exploatarea pariurilor și a consumatorilor în general.

34 Guvernul spaniol susține că atât acordarea de drepturi speciale sau exclusive, datorită unui regim strict de autorizații sau de concesiuni, cât și interdicția de a deschide sucursale ale unor agenții străine în vederea procesării pariurilor în alte state membre sunt compatibile cu politica de limitare a ofertei, cu condiția ca aceste măsuri să fi fost adoptate în scopul de a reduce ocaziile de joc și stimularea cererii.

35 Guvernul francez susține că faptul că, în acțiunea principală, colectarea pariurilor se face pe cale telematică și că evenimentele sportive care fac obiectul pariurilor se desfășoară exclusiv pe teritoriul italian – ceea ce nu se întâmpla în cauza care a dat naștere hotărârii Zenatti, citată anterior – nu afectează jurisprudența Curții, conform căreia legislațiile naționale care limitează exercitarea activităților legate de jocuri, de loterii și de jocuri mecanice sunt compatibile cu principiul privind libera prestare a serviciilor, atunci când acestea vizează un obiectiv de interes general, cum ar fi prevenirea fraudei sau protecția pariurilor împotriva lor înșiși. Prin urmare, statele membre ar fi îndreptățite să reglementeze activitatea operatorilor în materie de pariuri în condiții nediscriminatorii, intensitatea și sfera de aplicare a restricțiilor făcând parte din puterile de apreciere recunoscute autorităților naționale. Instanțelor din statele membre le-ar reveni, astfel, sarcina de a aprecia dacă autoritățile naționale au respectat o proporție corectă în alegerea mijloacelor utilizate, având în vedere principiul privind libera prestare a serviciilor.

36 În ceea ce privește libertatea de stabilire, guvernul francez consideră că restricțiile aduse activităților societăților italiene independente, aflate în relație contractuală cu Stanley, nu aduc atingere dreptului acestui bookmaker de a se stabili liber în Italia.

37 Conform guvernului luxemburghez, legislația italiană constituie un obstacol în calea exercitării unei activități de organizare de pariuri în Italia, deoarece aceasta îi interzice lui Stanley să își exercite activitățile pe teritoriul italian, fie direct, prin libera prestare a serviciilor transfrontaliere, fie indirect, prin intermediul unor agenții italiene conectate la internet. De asemenea, aceasta ar constitui un obstacol în calea libertății de stabilire. Totuși,

aceste obstacole ar fi justificate în măsura în care urmăresc obiective de interes general, cum ar fi preocuparea de a canaliza și de a controla dorința de joc, și sunt adecvate și proporționale în raport cu aceste obiective în măsura în care nu conțin nicio discriminare pe bază de naționalitate, având în vedere că atât organismele italiene, cât și cele stabilite în străinătate trebuie să obțină aceeași autorizație eliberată de ministrul de finanțe pentru a putea exercita activități de organizare, de acceptare și colectare de pariuri pe teritoriul italian.

38 Guvernul portughez subliniază că miza acțiunii principale ar fi importantă pentru menținerea, în Italia, precum și în toate statele membre, a exploatării loteriilor sub un regim de monopol public și pentru păstrarea unei surse importante de venituri pentru state, înlocuind perceperea coercitivă de impozite și servind la finanțarea politicilor sociale, culturale și sportive. În ceea ce privește activitatea jocurilor, economia de piață și libera concurență ar avea drept consecință o redistribuire contrară ordinii sociale a sumelor strânse în cadrul acestei activități, deoarece acestea ar tinde să se deplaseze din țările în care mizele totale puse în joc sunt modeste, către țările în care aceste mize sunt mai importante, iar suma câștigurilor mai atrăgătoare. Pariorii din micile state membre ar finanța astfel bugetul social, cultural și sportiv al marilor state membre, iar, în statele mai mici, diminuarea veniturilor provenite din jocuri ar obliga guvernele să finanțeze în alt mod acțiunea socială publică și celelalte activități sociale, sportive și culturale ale statului, ceea ce s-ar traduce, în aceste state, printr-o creștere a impozitelor și printr-o diminuare a acestora în statele mari. Pe de altă parte, divizarea pieței de stat a jocurilor de loterie și de loto între trei sau patru mari operatori în Uniunea Europeană ar produce mutații structurale în rețelele de distribuție de jocuri, exploatate în mod legal de state, generând o distrugere masivă de locuri de muncă și creând un decalaj al nivelurilor de șomaj în diferitele state membre.

39 Guvernul finlandez invocă, în special, hotărârea Läärä și alții, citată anterior, în care Curtea ar fi recunoscut că necesitatea și proporționalitatea dispozițiilor adoptate de un stat membru nu trebuie să fie apreciate decât în ceea ce privește obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale acestui stat și nivelul de protecție pe care acestea încearcă să îl asigure, astfel încât ar fi de competența instanței de trimitere să verifice dacă, ținând seama de modalitățile concrete de aplicare, legislația națională permite atingerea obiectivelor care își justifică existența și dacă restricțiile sunt proporționale cu acestea, dat fiind că această legislație trebuie aplicată fără distincție tuturor operatorilor, fie că sunt originari din Italia sau dintr-un alt stat membru.

40 Conform guvernului suedez, faptul că introducerea unor restricții privind libera prestare a serviciilor vizează un interes fiscal nu permite să se concluzioneze că acestea sunt contrare dreptului comunitar, cu condiția să fie proporționale și să nu instituie o discriminare între operatori, ceea ce este de competența instanței de trimitere să verifice. Modificările legislației italiene care rezultă din Legea nr. 388/00 permit împiedicarea unui organism, căruia i-a fost refuzată în Italia o autorizație de colectare de pariuri, de a eluda reglementarea exercitându-și activitatea dintr-un alt stat membru, și interzic unor organisme străine care organizează pariuri în propria țară să își exercite activitatea în Italia. Astfel cum ar fi hotărât Curtea la punctele 36 și, respectiv, 34 din hotărârile citate anterior, Läärä și alții și Zenatti, numai faptul că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în materie.

41 Comisia Comunităților Europene consideră că modificările legislative care rezultă din Legea nr. 388/00 nu fac decât să explice ceea ce era deja conținut în Legea nr. 401/89, fără a introduce cu adevărat o nouă categorie de infracțiuni. Motivele de ordin social pentru limitarea efectelor nocive ale activităților de pariuri referitoare la meciuri de fotbal, care

justifică faptul că legislația națională rezervă anumitor organisme dreptul de a colecta aceste pariuri, rămân aceleași indiferent de statul membru în care se desfășoară aceste activități. Faptul că, în hotărârea Zenatti, citată anterior, evenimentele sportive la care făceau referire pariurile se desfășurau în străinătate, în timp ce, în acțiunea principală, este vorba despre meciuri de fotbal care au loc în Italia, nu ar avea nicio importanță. Comisia adaugă că Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă („Directiva privind comerțul electronic”) (JO L 178, p. 1, Ediție specială 13/vol. 29 p. 257) nu se aplică pariurilor, astfel încât soluția care trebuie adusă nu ar fi diferită de cea adoptată în hotărârea menționată.

42 Comisia consideră că nu trebuie examinată cauza din punct de vedere al libertății de stabilire, având în vedere că agențiile administrate de acuzații din acțiunea principală sunt independente și acționează ca centre de colectare a pariurilor și ca intermediari în relațiile dintre clienții lor italieni și Stanley, în afara oricărei legături de subordonare față de aceasta din urmă. Cu toate acestea, chiar dacă ipoteza aplicabilității dreptului de stabilire ar fi reținută, restricțiile aduse de legislația italiană ar fi justificate din aceleași motive de politică socială ca cele admise de Curte în hotărârile citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti, în ceea ce privește restricția privind libera prestare a serviciilor.

43 La ședință, Comisia a informat Curtea că a inițiat o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Republicii Italiene, cu privire la liberalizarea sectorului pariurilor hipice administrate de UNIRE. În ceea ce privește sectorul loto, care este liberalizat, Comisia a reamintit Hotărârea din 26 aprilie 1994, Comisia/Italia (C-272/91, Rec., p. I-1409), în care Curtea a declarat că, rezervând participarea la o licitație pentru concesionarea sistemului de automatizare a jocului de loto numai organismelor, societăților, consorțiilor sau grupurilor al căror capital social, considerat separat sau în ansamblu, este cu participare publică majoritară, Republica Italiană nu își îndeplinise obligațiile care îi revin în special în temeiul Tratatului CE.

Răspunsul Curții

44 Este necesar, în primul rând, să se examineze dacă o legislație cum ar fi Legea nr. 401/89, în cauză în acțiunea principală, constituie o restricție privind libertatea de stabilire.

45 Este necesar să se reamintească faptul că restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru, inclusiv restricțiile privind crearea de agenții, de sucursale sau de filiale, sunt interzise de articolul 43 CE.

46 În măsura în care o societate, cum ar fi Stanley, stabilită într-un stat membru, își desfășoară activitatea de colectare de pariuri prin intermediul unei organizații de agenții stabilite într-un alt stat membru, cum ar fi cele ale acuzaților din acțiunea principală, restricțiile impuse activităților acestor agenții constituie obstacole în calea libertății de stabilire.

47 Pe de altă parte, ca răspuns la întrebările adresate de Curte în ședință, guvernul italian a recunoscut că reglementarea italiană privind licitațiile pentru activitățile de pariuri în Italia conține restricții. Conform acestui guvern, faptul că niciun organism nu a primit autorizație pentru astfel de activități, cu excepția celui care deține monopolul în acest domeniu, s-ar explica prin faptul că legislația italiană este concepută astfel încât concesionarea să nu poată fi acordată decât anumitor persoane.

48 Or, în măsura în care absența unor operatori străini printre concesionarii din sectorul pariurilor privind evenimente sportive în Italia este datorată faptului că reglementarea italiană în materie de licitații exclude practic posibilitatea ca societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate ale celorlalte state membre să obțină concesiuni, o astfel de reglementare constituie, la prima vedere, o restricție privind libertatea de stabilire și aceasta, chiar dacă restricția respectivă se impune fără deosebire tuturor societăților de capitaluri care ar putea fi interesate de asemenea concesiuni, fie că sunt stabilite în Italia, fie într-un alt stat membru.

49 Prin urmare, nu se poate exclude că respectivele condiții impuse de reglementarea italiană pentru a participa la licitații, în vederea atribuirii concesiunilor menționate, constituie, de asemenea, un obstacol în calea libertății de stabilire.

50 În al doilea rând, este necesar să se analizeze dacă reglementarea respectivă constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.

51 Articolul 49 CE interzice restricțiile privind libera prestare a serviciilor în interiorul Comunității pentru resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor. Cu privire la articolul 50 CE, acesta califică drept „servicii” prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, în măsura în care nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor.

52 Curtea a hotărât deja că importul de documente publicitare și de bilete de loterie într-un stat membru, pentru a determina locuitorii din acest stat să participe la o loterie organizată într-un alt stat membru, constituie o activitate de „servicii” (hotărârea Schindler, citată anterior, punctul 37). Prin analogie, activitatea care constă în determinarea resortisanților dintr-un stat membru să participe la jocuri de pariuri organizate într-un alt stat membru, chiar dacă acestea au ca obiect evenimente sportive organizate în primul stat membru, reprezintă o activitate de „servicii” în sensul articolului 50 CE.

53 Curtea a hotărât, de asemenea, că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se referă la serviciile pe care un prestator le oferă prin telefon unor destinatari potențiali, stabiliți în alte state membre, și pe care le furnizează fără a se deplasa din statul membru în care este stabilit (Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec., p. I-1141, punctul 22).

54 Prin transpunerea acestei interpretări în cazul problematicii din acțiunea principală, rezultă că articolul 49 CE se referă la serviciile pe care un prestator precum Stanley, stabilit într-un alt stat membru, în cazul de față Regatul Unit, le oferă prin intermediul internetului – și, prin urmare, fără a se deplasa – unor destinatari stabiliți într-un alt stat membru, în cazul de față Republica Italiană, astfel încât orice restricție privind aceste activități constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor de către un astfel de prestator.

55 În plus, libera prestare a serviciilor presupune nu numai libertatea prestatorului de a oferi și de a efectua servicii destinatarilor stabiliți într-un alt stat membru decât cel pe teritoriul căruia se află acest prestator, ci și libertatea de a primi sau de a beneficia, în calitate de destinatar, de serviciile oferite de un prestator stabilit într-un alt stat membru, fără să fie supus unor restricții (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone, 286/82 și 26/83, Rec., p. 377, punctul 16, și Hotărârea din 26 octombrie 1999, Eurowings Luftverkehr, C-294/97, Rec., p. I-7447, punctele 33 și 34).

56 Or, ca răspuns la întrebările adresate de Curte în ședință, guvernul italian a confirmat că activitatea unei persoane particulare care, în Italia, se conectează de la domiciliu, prin internet,

la un bookmaker stabilit într-un alt stat membru, utilizând cardul său de credit ca mijloc de plată, constituie o infracțiune sancționată de articolul 4 din Legea nr. 401/89.

57 O astfel de interdicție, însoțită de sancțiuni penale, de a participa la jocuri de pariuri organizate în alte state membre decât cel pe teritoriul căruia este stabilit pariorul, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.

58 La fel se întâmplă cu interdicția, însoțită și ea de sancțiuni penale, pentru intermediari, cum ar fi acuzații în acțiunea principală, de a facilita prestarea de servicii de pariuri cu privire la evenimente sportive organizate de un prestator, precum Stanley, stabilit într-un alt stat membru decât cel în care acești intermediari își exercită activitatea, o astfel de interdicție constituind o restricție privind dreptul bookmakerului la libera prestare a serviciilor, iar aceasta chiar dacă intermediarii sunt stabiliți în același stat membru ca destinatarii serviciilor respective.

59 Prin urmare, este necesar să se constate că o reglementare națională cum ar fi legislația italiană privind pariurile, în special articolul 4 din Legea nr. 401/89, constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

60 În aceste condiții, este necesar să se examineze dacă astfel de restricții pot fi admise ca măsuri derogatorii prevăzute în mod expres la articolele 45 CE și 46 CE sau pot fi justificate, în conformitate cu jurisprudența Curții, prin motive imperioase de interes general.

61 În ceea ce privește argumentele invocate în special de guvernele elen și portughez pentru a justifica restricțiile privind jocurile de noroc și de pariuri, este suficient să se reamintească faptul că jurisprudența constantă prevede că reducerea sau diminuarea veniturilor fiscale nu este prevăzută în rândul motivelor enunțate la articolul 46 CE și nu constituie un motiv imperios de interes general care să poată fi invocat pentru a justifica o restricție privind libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 16 iulie 1998, ICI, C-264/96, Rec., p. I-4695, punctul 28, și Hotărârea din 3 octombrie 2002, Danner, C-136/00, Rec., p. I-8147, punctul 56).

62 Astfel cum reiese din punctul 36 din hotărârea Zenatti, citată anterior, restricțiile trebuie, în orice caz, să răspundă preocupării de a reduce cu adevărat ocaziile de joc, iar finanțarea unor activități sociale prin intermediul unei taxe pe veniturile provenind din jocurile autorizate nu trebuie să constituie decât o consecință benefică accesorie, și nu justificarea reală, a politicii restrictive puse în aplicare.

63 În schimb, astfel cum au reamintit atât guvernele care au prezentat observații, cât și Comisia, Curtea a subliniat, în hotărârile sale citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti, că particularitățile de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și societate, care sunt legate de jocurile de noroc și de pariuri, puteau justifica existența, în folosul autorităților naționale, a unei puteri de apreciere suficiente pentru a stabili cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale.

64 În orice caz, pentru a fi justificate, restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor trebuie să răspundă condițiilor care reies din jurisprudența Curții (a se vedea, în special, Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus, C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32, și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37).

65 Într-adevăr, conform acestei jurisprudențe, restricțiile menționate trebuie să fie justificate prin motive imperioase de interes general, trebuie să poată garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să meargă mai departe decât este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. În orice caz, acestea trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu.

66 Este de competența instanței de trimitere să decidă dacă, în acțiunea principală, restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, instituite prin Legea nr. 401/89, respectă aceste condiții. În acest scop, îi va reveni sarcina de a ține seama de elementele precizate la punctele următoare.

67 Mai întâi, dacă, în hotărârile citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti, Curtea a admis faptul că restricțiile privind activitățile de joc pot fi justificate prin motive imperioase de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la cheltuieli excesive în privința jocurilor, este, de asemenea, necesar ca restricțiile întemeiate pe asemenea motive și pe necesitatea de a preveni tulburările ordinii sociale să poată garanta îndeplinirea obiectivelor menționate, în sensul că aceste restricții trebuie să contribuie la limitarea activităților de pariuri într-un mod coerent și sistematic.

68 În această privință, referindu-se la lucrările pregătitoare aferente Legii nr. 388/00, instanța de trimitere a subliniat că statul italian desfășoară pe plan național o politică de puternică expansiune a jocurilor și a pariurilor, în scopul de a obține fonduri, protejând în același timp concesiunii CONI.

69 Or, în măsura în care autoritățile dintr-un stat membru incită și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocurile de noroc sau la jocurile de pariuri, pentru ca trezoreria publică să obțină beneficii pe plan financiar, autoritățile din acest stat nu pot invoca ordinea publică socială care ține de necesitatea de a reduce ocaziile de a juca, pentru a justifica măsuri cum ar fi cele în cauză în acțiunea principală.

70 În continuare, restricțiile impuse de reglementarea italiană în materie de licitații trebuie să fie aplicabile fără distincție, în sensul că trebuie să se aplice în același mod și cu aceleași criterii în cazul operatorilor stabiliți în Italia și în cazul celor care provin din alte state membre.

71 Instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a examina dacă respectivele condiții de participare la licitațiile pentru concesiunile destinate exploatarea pariurilor cu privire la evenimente sportive sunt stabilite astfel încât să poată fi îndeplinite în practică mai ușor de operatorii italieni decât de operatorii străini. Într-o astfel de ipoteză, aceste condiții nu ar respecta criteriul nediscriminării.

72 În cele din urmă, restricțiile impuse de legislația italiană nu trebuie să meargă dincolo de ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. În această privință, instanța de trimitere va trebui să examineze dacă sancțiunea penală aplicată oricărei persoane care efectuează pariuri de la domiciliul său din Italia, prin internet, cu un bookmaker stabilit într-un alt stat membru, nu constituie o sancțiune disproporționată în lumina jurisprudenței Curții (a se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec., p. I-929, punctele 34-39, și Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX, C-459/99, Rec., P. I-6591, punctele 89-91), dat fiind că, mai ales, participarea la pariuri este încurajată atunci când se desfășoară în contextul jocurilor organizate de organisme naționale autorizate.

73 În plus, instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a stabili dacă faptul de a impune restricții, însoțite de sancțiuni penale care pot ajunge până la un an de închisoare,

intermediarilor care facilitează prestarea de servicii de către un bookmaker stabilit într-un alt stat membru decât cel în care acestea sunt oferite, punând la dispoziția pariorilor, la sediul lor, conexiunea internet cu acest bookmaker, constituie o restricție mergând dincolo de ceea ce este necesar pentru a combate fraudă, dat fiind că, mai ales, prestatorul serviciilor este supus în statul membru de stabilire unui sistem regulamentar de control și de sancțiuni, că intermediarii sunt legal constituiți și că, anterior modificărilor legislative care rezultă din Legea nr. 388/00, acești intermediari estimau că erau autorizați să transmită pariuri cu privire la evenimente sportive străine.

74 În ceea ce privește proporționalitatea legislației italiene față de libertatea de stabilire, chiar dacă obiectivul urmărit de către autoritățile unui stat membru este acela de a evita riscul ca respectivii concesionari de jocuri să fie implicați în activități infracționale sau frauduloase, excluderea posibilității pentru societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate ale celorlalte state membre de a obține concesionări pentru gestionarea pariurilor sportive, în timp ce există, în special, alte mijloace pentru a controla conturile și activitățile unor astfel de societăți, poate apărea ca o măsură care merge dincolo de ceea ce este necesar pentru a împiedica fraudă.

75 Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă reglementarea națională, date fiind modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care aceasta le impune nu apar disproporționate față de aceste obiective.

76 Având în vedere toate aceste considerații, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că o reglementare națională care interzice – sub sancțiuni penale – exercitarea unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimente sportive, în absența concesionării sau a autorizației eliberate de statul membru în cauză, constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, prevăzute la articolele 43 CE și, respectiv, 49 CE. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă o asemenea reglementare, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care aceasta le impune nu apar disproporționate față de aceste obiective.

Cu privire la cheltuielile de judecată

77 Cheltuielile efectuate de guvernele italian, belgian, elen, spaniol, francez, luxemburghez, portughez, finlandez și suedez, precum și de Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura pendinte din fața instanței de trimitere, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebarea care i-a fost adresată de Tribunale di Ascoli Piceno, prin ordonanța din 30 martie 2001, declară:

O reglementare națională care interzice – sub sancțiuni penale – exercitarea unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimente sportive, în absența concesionării sau a autorizației eliberate de statul membru în cauză, constituie o restricție privind libertatea

de stabilire și libera prestare a serviciilor, prevăzute la articolele 43 CE și, respectiv, 49 CE. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă o asemenea reglementare, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care aceasta le impune nu apar disproporționate față de aceste obiective.

Skouris
Cunha Rodrigues
Macken

Jann
Edward
Colneric

Timmermans
Schintgen
von Bahr

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 6 noiembrie 2003.

Grefier
R. Grass

Președinte
V. Skouris