



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 5 septembrie 2013¹

Cauzele conexe C-159/12, C-160/12 și C-161/12

Alessandra Venturini
împotriva
A.S.L. Varese și alții
Maria Rosa Gramegna
împotriva
A.S.L. Lodi și alții
Anna Muzzio
împotriva
A.S.L. Pavia și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Italia)]

„Libertate de stabilire — Admisibilitate — Situație de fapt în litigiul principal limitată la interiorul unui singur stat membru — Sănătate publică — Reglementare națională care restricționează vânzarea de medicamente eliberate exclusiv pe bază de prescripție medicală al căror cost este suportat integral de client — Parafarmacii”

1. Doamna Venturini, doamna Gramegna și doamna Muzzio – reclamantele din litigiul principal (denumite în continuare „reclamantele”) – sunt farmaciste autorizate înscrise în „Ordine dei Farmacisti di Milano” (Ordinul Farmaciștilor din Milano) și proprietare ale unor puncte de vânzare cu amănuntul cunoscute sub denumirea de parafarmacii.

2. În esență, reclamantele susțin în fața Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, denumit în continuare „TAR Lombardia”) că reglementările naționale (denumite în continuare „reglementarea în discuție”) determină o restricție nelegală a libertății de stabilire prevăzute la articolul 49 TFUE prin faptul că interzic vânzarea de medicamente care se eliberează pe bază de prescripție medicală, deși costul acestora nu este suportat de serviciul de sănătate național, ci de client.

3. Toate reclamantele au calitatea de resortisant italian și sunt stabilite deja în Italia, iar acțiunea acestora este îndreptată împotriva reglementării italiene. Se pare că niciuna dintre reclamante nu s-a prevalat de vreuna dintre libertățile consacrate de tratat în legătură cu situația supusă analizei în litigiul principal.

4. Din punctul de vedere al situației de fapt, se pare că situația reclamantelor este limitată la interiorul unui singur stat membru. Astfel, în cauza aflată pe rolul instanței de trimitere nu poate fi identificat niciun element transfrontalier.

¹ — Limba originală: engleza.

5. În aceste împrejurări, Curtea de Justiție are competența de a răspunde la întrebarea preliminară cu privire la interpretarea articolului 49 TFUE adresată de TAR Lombardia?

6. În opinia noastră, aceasta este problema esențială care se ridică în prezenta cauză și, prin urmare, acesta este și aspectul pe care îl vom examina mai întâi în prezentele concluzii. În cea de a doua parte a prezentelor concluzii, după ce vom propune Curții, prin intermediul unei concluzii provizorii, să considere cererea de decizie preliminară admisibilă, vom ilustra motivele pentru care nu suntem de acord cu reclamantele în privința pretensei incompatibilități a reglementării în discuție cu articolul 49 TFUE.

I – Cadrul juridic

7. În Italia, Legea nr. 468/1913 a definit furnizarea de servicii farmaceutice drept „activitate primară a statului”, care putea fi exercitată numai de către farmaciile municipale sau de către farmaciile private care își desfășurau activitatea pe baza unei licențe emise de guvern. Pentru controlul livrărilor a fost creat un instrument administrativ: „pianta organica” (grila teritorială), care reprezintă un tip de grilă teritorială destinată să asigure distribuția uniformă a medicamentelor pe întreg teritoriul național. Este semnificativ că, prin Decretul regal nr. 1265/1934, adoptat ulterior, vânzarea tuturor medicamentelor a fost limitată exclusiv la farmacii (articolul 122).

8. Ulterior, Legea nr. 537/1993 a reclasificat medicamentele pe baza următoarelor clase: „clasa A” pentru medicamente esențiale și medicamente pentru boli cronice, „clasa B” pentru medicamente (altele decât cele încadrate în clasa A) de interes terapeutic semnificativ și „clasa C” pentru alte medicamente decât cele încadrate în clasa A sau în clasa B. Potrivit articolului 8 alineatul 14 din Legea nr. 537/1993, costul medicamentelor din clasa A sau din clasa B se suportă integral de „Servizio Sanitario Nazionale” (SSN) (Serviciul de Sănătate Național din Italia), în timp ce costul medicamentelor din clasa C trebuie suportat în mod integral de client.

9. Ulterior, articolul 85 alineatul 1 din Legea nr. 388/2000 a abrogat „clasa B”, iar articolul 1 din Legea nr. 311/2004 a creat o nouă categorie de medicamente – „clasa C-bis” – cu scopul de a include medicamentele care nu se eliberează pe bază de prescripție medicală și care, spre deosebire de medicamentele din celelalte categorii, pot fi promovate public (denumite în general „medicamente comercializate liber”). Ca și în cazul medicamentelor din clasa C, costul medicamentelor din clasa C-bis trebuie suportat de client.

10. Decretul-lege nr. 223/2006, transformat ulterior în Legea nr. 248/2006 (denumit în continuare „Decretul Bersani”), a autorizat deschiderea unor noi puncte comerciale, distincte de farmacii. Acestea sunt denumite în general „parafarmacii” și sunt autorizate să vândă medicamente comercializate liber („clasa C-bis”). Mai recent, Decretul-lege nr. 201/2011, transformat în prezent în Legea nr. 214/2011, a extins și mai mult categoriile de medicamente care pot fi vândute de parafarmacii, astfel că acum acestea pot oferi publicului anumite medicamente din clasa C care nu sunt eliberate pe bază de prescripție medicală.

II – Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

11. La 30 iunie 2012, fiecare reclamantă a formulat o cerere către „Azienda Sanitaria Locale” (ASL) (autoritatea de sănătate locală) competentă, către municipalitățile competente, precum și către „Ministero della Salute” (Ministerul Sănătății) și către „Agenzia Italiana del Farmaco” (Agenția Italiană pentru Medicamente), prin care solicitau autorizația de a vinde publicului medicamente care se eliberează pe bază de prescripție medicală, însă al căror cost este suportat în mod integral de client, precum și medicamente de uz veterinar brevetate eliberate exclusiv pe bază de prescripție medicală, al căror cost este de asemenea suportat în mod integral de client.

12. La 15 august 2011 și, respectiv, la 17 august 2011, ASL a respins toate aceste cereri pentru motivul că, potrivit reglementării naționale în vigoare, vânzarea acestor medicamente poate avea loc numai în farmacii. La 16 august 2011 și, respectiv, la 18 august 2011, Ministerul Sănătății a respins de asemenea cererile menționate. Vom denumi toate aceste decizii împreună „deciziile în litigiu”.

13. Reclamantele au contestat deciziile în litigiu la TAR Lombardia, susținând că reglementarea italiană pe care se întemeiază este incompatibilă cu dreptul Uniunii.

14. În cadrul litigiului menționat, instanța italiană, exprimând îndoieli cu privire la compatibilitatea reglementării în discuție cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „tratatul”), a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare:

„Principiul libertății de stabilire, al nediscriminării și al protecției concurenței prevăzute la articolul 49 TFUE și următoarele se opun unei reglementări naționale care nu îi permite farmacistului autorizat și înscris în ordinul profesional respectiv, dar care nu este proprietarul unei farmacii încadrate în «pianta organica» [grila teritorială], să poată distribui cu amănuntul, în parafarmacia pe care o deține, chiar și acele medicamente eliberate pe baza prescripției medicale pe «ricetta bianca» (rețeta albă), adică al căror cost nu este suportat de [Serviciul de Sănătate Național], ci se suportă integral de cetățean, stabilind și în acest domeniu o interdicție a vânzării anumitor categorii de produse farmaceutice și o limitare numerică a punctelor comerciale care se pot înființa pe teritoriul național?”

15. În prezenta cauză au prezentat observații scrise doamna Venturini, Federfarma, guvernele italian, spaniol și portughez, precum și Comisia. În ședința din 15 mai 2013, doamna Venturini, Federfarma, guvernul spaniol și Comisia au prezentat observații orale. În mod regretabil, guvernul italian nu a participat la ședință, în pofida complexității reglementării naționale în discuție și a faptului că observațiile sale scrise sunt foarte succinte.

III – Analiză

A – Admisibilitatea

16. Atât în observațiile sale scrise, cât și în ședință, Federfarma a contestat admisibilitatea prezentei cereri de decizie preliminară. În esență, aceasta a susținut că, în lipsa unui element transfrontalier, întrebarea adresată de TAR Lombardia nu are nicio legătură cu dreptul Uniunii și este, așadar, ipotetică. În special, Federfarma a invocat concluzia la care a ajuns Curtea în Hotărârea Sbarigia².

17. În cadrul ședinței, doamna Venturini a subliniat că, deși nu exista niciun element transfrontalier în cauza aflată pe rolul instanței de trimitere, reglementarea în discuție era susceptibilă să conducă la restrângerea semnificativă a posibilității de stabilire în Italia a operatorilor cu sediul în alte state membre. Acest lucru însemna că întrebarea trebuia considerată admisibilă. Comisia a contestat de asemenea argumentul Federfarma, făcând trimitere în primul rând la Hotărârea Blanco Pérez³, în care împrejurările de fapt erau în esență identice cu cele din cauza aflată pe rolul TAR Lombardia și în care Curtea de Justiție se declarase competentă.

18. Suntem de acord cu opinia Comisiei și a reclamantelor conform căreia obiecțiile Federfarma ar trebui respinse în lumina jurisprudenței constante a Curții.

2 — Hotărârea din 1 iulie 2010, Sbarigia (C-393/08, Rep., p. I-6337).

3 — Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (cauzele conexate C-570/07 și C-571/07, Rep., p. I-4629).

19. Cu toate acestea, se impune să reținem și faptul că jurisprudența Curții cu privire la admisibilitatea întrebărilor adresate de instanțele naționale în cauze în care toate elementele de fapt se limitează la interiorul unui singur stat membru a făcut obiectul criticii mai multor avocați generali⁴, precum și a doctrinei juridice⁵.

20. Nu este mai puțin adevărat că unele dintre criticile aduse împotriva acestei jurisprudențe nu sunt lipsite de temei. Dacă este interpretată prea larg, această jurisprudență poate implica obligația Curții de a se pronunța în aproape orice cauză în care un operator invocă în fața unei instanțe naționale dispozițiile Uniunii referitoare la piața internă cu scopul de a contesta validitatea reglementărilor naționale – chiar dacă este posibil ca reglementările respective să fi fost adoptate în scopuri perfect legitime și impactul acestora asupra comerțului intracomunitar să fie minor, nesemnificativ sau pur ipotetic.

21. O astfel de interpretare largă nu este nici utilă, nici plauzibilă. Într-adevăr, aceasta ar implica riscul ca Curtea să interpreteze normele Uniunii chiar dacă nu există o amenințare reală cu privire la aplicarea uniformă a reglementării Uniunii⁶, pronunțând o hotărâre care ar putea să fie absolut străină de contextul de fapt și de drept al cauzei aflate pe rolul instanței de trimitere⁷ și extinzând în acest fel domeniul de aplicare al dreptului Uniunii dincolo de limitele stabilite în tratat⁸.

22. În plus, lărgirea competenței Curții ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, precum și creșterea substanțială a numărului de state membre ale Uniunii Europene înregistrată în cursul ultimului deceniu, care a culminat cu recenta aderare a Croației, ar putea influența în mod semnificativ capacitatea Curții de a soluționa cauzele cu celeritatea necesară, menținând în același timp calitatea deciziilor⁹. Datele statistice referitoare la activitatea Curții din ultimii ani atestă, de fapt, o creștere clară și constantă a numărului de cereri de decizie preliminară¹⁰.

23. În consecință, considerăm că o analiză mai aprofundată a Curții cu privire la aspectele referitoare la admisibilitatea cererilor de decizie preliminară ar fi, în acest moment, atât oportună, cât și adecvată. În acest sens, înainte de a explica în mod mai detaliat motivele pentru care considerăm că întrebarea adresată de TAR Lombardia în prezenta cauză este admisibilă, vom formula câteva considerații generale cu privire la aspectul menționat, cu care intenționăm să contribuim la această analiză.

24. Deși nu considerăm că jurisprudența Curții cu privire la acest aspect ar trebui anulată sau că domeniul său de aplicare ar trebui restrâns în mod radical, suntem convinși că această jurisprudență trebuie interpretată în mod restrictiv, astfel încât să se evite riscurile inerente extinderii excesive a competenței Curții.

4 — A se vedea în special Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauzele conexate în care s-a pronunțat Hotărârea din 18 octombrie 1990, Dzodzi (C-297/88 și C-197/89, Rec., p. I-3763), Concluziile avocatului general Tesaro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 28 martie 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec., p. I-615), Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 17 iulie 1997, Leur-Bloem (C-28/95, Rec., p. I-4161), și Concluziile avocatului general Saggio prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 decembrie 2000, Guimont (C-448/98, Rec., p. I-10663).

5 — Hatzopoulos, V., „De l'arrêt «Foglia-Novello» à l'arrêt «TWD Textilwerke» – La jurisprudence de la Cour de justice relative à la recevabilité des renvois préjudiciels”, în *Revue du Marché Unique Européen* (3)1994, p. 195-219, la p. 217, Simon, D., „Questions préjudicielles”, în *Journal de droit international* 118(2) 1991, p. 455-457, la p. 457, și Fenger, N., „Article 177”, în Smit, H., și Herzog, P. (editori), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., New York, 1997, p. 5-443-5-470, la p. 5-466.

6 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Leur-Bloem, punctul 47.

7 — Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 11 octombrie 2001, Adam (C-267/99, Rec., p. I-7467, punctul 34).

8 — Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Dzodzi, punctele 10 și 11.

9 — A se vedea de exemplu analiza efectuată de House of Lords, European Union Committee, 16th Report of Session 2012-13, „Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report”, 29 aprilie 2013, p. 9 și 24.

10 — Potrivit Rapoartelor anuale ale Curții (a se vedea de exemplu rapoartele din 2004, p. 183, și, respectiv, din 2012, p. 90), în anul 2000 au fost formulate 224 de cereri de decizie preliminară, în anul 2004 au fost formulate 249 de cereri, în anul 2010 au fost formulate 385 de cereri, iar în anul 2012 au fost formulate 404 astfel de cereri.

25. Cu toate acestea, sugestiile noastre ar trebui considerate pertinente nu numai în ceea ce privește admisibilitatea cererilor de decizie preliminară privind reglementarea națională despre care se pretinde că ar restricționa comerțul în interiorul Uniunii. Dimpotrivă, aceasta este o problemă mai generală, care depășește cadrul celor aproximativ 100 de cauze prezentate în fiecare an Curții în materie de drepturi fundamentale – și este o problemă susceptibilă să influențeze toate cererile de decizie preliminară.

1. Jurisprudența Curții

26. Încă de la început, dorim să amintim că, potrivit unui principiu constant de drept material al Uniunii, normele tratatului referitoare la libertățile fundamentale „nu pot fi aplicate unor activități în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru”¹¹.

27. Necesitatea existenței unui element transfrontalier pentru ca dispozițiile tratatului referitoare la libertățile fundamentale să fie aplicabile este conformă cu însuși obiectivul acestor dispoziții. Parafrazându-l pe avocatul general Tesauro în Concluziile sale prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Hünernmund, acest obiectiv constă „în liberalizarea comerțului în interiorul [Uniunii], [iar nu în] promovarea exercitării libere a comerțului în fiecare stat membru”¹². În mod similar, avocatul general Tizzano a subliniat, în Concluziile sale prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea CaixaBank France, că o interpretare a dispozițiilor tratatului privind libertățile fundamentale care ar extinde aplicabilitatea acestora dincolo de propriile lor limite „ar echivala cu o orientare a tratatului înspre un obiectiv care nu i-ar aparține: și anume, nu înspre obiectivul care constă în instituirea unei piețe interne în care condițiile sunt similare cu cele ale unei piețe unice și în care operatorii pot circula în mod liber, ci înspre obiectivul care constă în instituirea unei piețe fără reguli sau a unei piețe în care regulile sunt interzise din principiu, cu excepția celor care sunt necesare și proporționale pentru îndeplinirea cerințelor imperative de ordine publică”¹³.

28. Așadar, dacă situația de fapt din cauza aflată pe rolul instanței de trimitere nu are nicio legătură cu exercitarea unei libertăți fundamentale, examinarea compatibilității reglementării naționale relevante cu dispozițiile Uniunii invocate nu este, în principiu, necesară pentru ca instanța de trimitere să poată pronunța o hotărâre. În măsura în care normele tratatului nu sunt aplicabile cauzei aflate pe rolul unei instanțe de trimitere, răspunsul la întrebările preliminare nu este relevant pentru soluționarea litigiului și, în consecință, aceste întrebări trebuie considerate ipotetice.

29. Totuși, acest principiu de drept material trebuie conciliat cu anumite principii generale de natură procedurală. Aproape că nu mai este necesar să subliniem că o abordare relativ „generoasă” a Curții cu privire la admisibilitatea cererilor de decizie preliminară este în mod clar întemeiată pe însuși textul tratatului. De fapt, articolul 267 TFUE impune doar ca o chestiune de interpretare a normelor Uniunii „[să fie] invoc[ată] în fața unei instanțe dintr-un stat membru”. În consecință, instanței respective îi revine sarcina să decidă dacă „apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre”.

11 — A se vedea în special Hotărârea din 16 ianuarie 1997, USSL No 47 di Biella (C-134/95, Rec., p. I-195, punctul 19), Hotărârea din 9 septembrie 1999, R.I.SAN. (C-108/98, Rec., p. I-5219, punctul 23), Hotărârea din 21 octombrie 1999, Jägerskiöld (C-97/98, Rec., p. I-7319, punctul 42), și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Omalet (C-245/09, Rep., p. I-13771, punctul 12).

12 — Concluziile avocatului general Tesauro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 15 decembrie 1993, Hünernmund și alții (C-292/92, Rec., p. I-6787, punctele 1 și 28).

13 — Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, Rec., p. I-8961, punctul 63). Deși Concluziile avocatului general Tizzano – ca și cele prezentate de avocatul general Tesauro, menționate la nota de subsol precedentă – priveau noțiunea „restricție” în conformitate cu dispozițiile tratatului privind libertățile fundamentale, considerăm că observațiile acestora cu privire la aspectul menționat sunt relevante *mutatis mutandis* și în ceea ce privește admisibilitatea cauzelor privind compatibilitatea măsurilor naționale cu dispozițiile respective ale tratatului.

30. Competența largă conferită Curții de articolul 267 TFUE include și respectarea spiritului de colaborare dintre Curtea de Justiție și instanțele naționale, care „trebuie să stea la baza procedurii trimiterii preliminară”¹⁴.

31. Prin urmare, Curtea a statuat în mod constant că numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească care urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe¹⁵. Curtea poate refuza să statueze asupra unei cereri de decizie preliminară numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul procedurii principale, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate¹⁶.

32. Necesitatea de a concilia principiile de drept material menționate mai sus cu principiile procedurale a determinat Curtea să considere, în mai multe cauze, că întrebările preliminare erau admisibile în pofida faptului că toate elementele de fapt din procedura principală erau limitate la interiorul unui singur stat membru. Deși aceste decizii ale Curții nu pot fi încadrate în grupuri strict definite, considerăm că este posibil să se identifice trei linii jurisprudențiale principale.

33. În cadrul primei linii jurisprudențiale, care a început probabil cu Hotărârea Oosthoek¹⁷ și a fost confirmată mai recent prin Hotărârea Blanco Pérez (denumită în continuare „jurisprudența Oosthoek”), Curtea a arătat că, deși împrejurările de fapt ale cauzei erau limitate la interiorul unui singur stat membru, nu puteau fi excluse anumite efecte transfrontaliere ale reglementării naționale contestate¹⁸. Întrebările preliminare au fost considerate, așadar, admisibile.

34. În opinia noastră, raționamentul Curții este corect atât timp cât nu este interpretat în sensul că stabilește o prezumție sau o cvasiprezumție conform căreia Curtea se pronunță în toate cauzele în care efectele asupra comerțului în interiorul Uniunii nu pot fi excluse *a priori*.

35. Într-adevăr, nu există niciun motiv pentru a limita competența Curții, în contextul cererilor de decizie preliminară, la cauzele care prezintă un element transfrontalier *concret și direct*. În măsura în care există un temei suficient pentru a considera că reglementarea națională respectivă este *capabilă* să producă efecte transfrontaliere care sunt relevante, de exemplu, potrivit articolelor 34 TFUE, 35 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE sau 63 TFUE, atunci această reglementare intră în mod clar în domeniul de aplicare al dispozițiilor din tratat menționate.

36. În plus, considerăm că nu ar fi logic să pornim de la premisa că, pentru a fi analizate de Curte, toate eventualele încălcări ale libertăților fundamentale trebuie să fie invocate în mod necesar în contextul unor proceduri judiciare de către o parte care a exercitat deja (sau care încearcă să exercite) una dintre aceste libertăți. O astfel de interpretare strictă a principiilor care stau la baza admisibilității cererilor de decizie preliminară s-ar opune ca Curtea să se pronunțe cu privire la reglementările naționale care ar putea restrânge în mod grav accesul la piețele naționale și care, chiar pentru acest

14 — Hotărârea din 22 octombrie 2009, Zurita García și Choque Cabrera (cauzele conexate C-261/08 și C-348/08, p. I-10143, punctul 36), și Hotărârea din 24 aprilie 2012, Kamberaj (C-571/10, punctul 41).

15 — A se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini (C-119/05, Rep., p. I-6199, punctul 43 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 25 octombrie 2011, eDate Advertising și Martínez (cauzele conexate C-509/09 și C-161/10, Rep., p. I-10269, punctul 32 și jurisprudența citată).

16 — A se vedea printre altele Hotărârea Lucchini, punctul 44 și jurisprudența citată, și Hotărârea eDate Advertising și Martínez, punctul 33 și jurisprudența citată.

17 — Hotărârea din 15 decembrie 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij BV (286/81, Rec., p. I-4575).

18 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 7 mai 1997, Pistre și alții (cauzele conexate C-321/94-C-324/94, Rec., p. I-2343, punctul 45), și Hotărârea din 14 iulie 1988, Smanor (298/87, Rec., p. 4489, punctele 8-10).

motiv, ar descuraja operatorii străini să încerce să facă acest lucru. Adeseori este mai ușor pentru resortisanții statului membru vizat – având în vedere că investiția necesară este mai mică, că nu se confruntă cu problema barierelor lingvistice și că sunt mai bine familiarizați atât cu sistemul juridic național, cât și cu practica administrativă locală – să conteste reglementările naționale care sunt incompatibile cu normele privind piața internă. De exemplu, s-ar putea susține că în cauza aflată pe rolul TAR Lombardia faptul că toate elementele sunt limitate la interiorul unui singur stat membru este o pură întâmplare. Reclamantele ar fi putut să aibă, în aceeași măsură, calitatea de resortisanți ai altui stat membru.

37. Suntem, așadar, de acord cu avocatul general Geelhoed, care a susținut în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Reisch că „natura și conținutul măsurii naționale sunt cele care determină decizia Curții de a răspunde la întrebările preliminare care îi sunt adresate, iar nu situația de fapt din litigiul principal”¹⁹.

38. În mod clar, atunci când în litigiul principal există un element transfrontalier concret, importanța pe care o prezintă pentru instanța națională interpretarea Curții referitoare la normele tratatelor devine evidentă imediat. În cazul în care, pe de altă parte, faptele sunt limitate la interiorul unui singur stat membru, efectele transfrontaliere nu pot fi prezumate. În consecință, cu excepția cazului în care acest aspect rezultă din dosarul cauzei, revine instanței naționale sarcina să explice Curții motivele pentru care aplicarea măsurii supuse analizei este susceptibilă să îngreuneze exercitarea unei libertăți fundamentale de către operatorii economici străini. În opinia noastră, Curtea are dreptul, în lipsa oricăror explicații detaliate cu privire la acest aspect, să decidă că o cauză are natură ipotetică sau că nu există informații suficiente pentru ca aceasta să furnizeze o interpretare utilă a normelor tratatului.

39. În cadrul celei de a doua linii jurisprudențiale, care începe cu Hotărârea Guimont²⁰ și care a fost de asemenea confirmată recent în Hotărârea Blanco Pérez (denumită în continuare „jurisprudența Guimont”), Curtea a apreciat că întrebările preliminare erau admisibile, în pofida faptului că toate aspectele din litigiul principal erau limitate la interiorul unui singur stat membru, în măsura în care interpretarea solicitată a dreptului Uniunii ar fi considerată utilă de către instanța națională „în cazul în care reglementarea sa națională i-ar impune să acorde unui [resortisant al statului membru respectiv] aceleași drepturi cu cele de care ar beneficia, în temeiul dreptului Uniunii, un resortisant al unui alt stat membru aflat într-o situație similară”²¹.

40. În opinia noastră, această linie jurisprudențială este corectă dacă este interpretată în mod adecvat. Considerăm totuși că linia jurisprudențială în discuție a evoluat puțin cam prea departe.

41. În opinia noastră, rațiunea acestei linii jurisprudențiale este corectă: în măsura în care există o normă sau un principiu național care interzice discriminarea pozitivă, iar reglementările naționale contestate se pot aplica și operatorilor străini, instanța națională poate avea nevoie de asistență din partea instanței Uniunii pentru a interpreta în mod corect dispozițiile relevante de drept al Uniunii. Acest lucru se întâmplă în pofida faptului că – în sens strict – dispozițiile respective de drept al Uniunii nu sunt direct aplicabile în cauza supusă analizei, ci se aplică, incontestabil, numai în mod indirect²², prin trimiterea făcută la acestea în cuprinsul reglementării naționale. În aceste împrejurări, competența Curții este astfel justificată prin faptul că, în lipsa unei hotărâri a acesteia, instanța de trimitere nu ar fi efectiv în măsură să pronunțe o hotărâre în litigiul cu care a fost sesizată.

19 — Concluziile prezentate de avocatul general Geelhoed în cauzele conexate în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 martie 2002, Reisch și alții (C-515/99, C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99, Rec., p. I-2157, punctul 88).

20 — Hotărârea din 5 decembrie 2000 (C-448/98, Rec., p. I-10663).

21 — Hotărârea Blanco Pérez, punctul 39, Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 29), și Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (cauzele conexate C-94/04 și C-202/04, Rec., p. I-11421, punctul 30). A se vedea de asemenea Hotărârea Guimont, punctul 23.

22 — A se vedea trimiterea la aplicarea indirectă a dispozițiilor Uniunii în Hotărârea Leur-Bloem, punctul 26, și în Hotărârea din 17 iulie 1997, Giloy (C-130/95, Rec., p. I-4291, punctul 22). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 11 decembrie 2007, ETI și alții (C-280/06, Rep., p. I-10893, punctele 54 și 55).

42. Cu toate acestea, în opinia noastră, existența unei astfel de norme referitoare la discriminarea pozitivă și aplicabilitatea sa în litigiul principal nu poate fi considerată implicită, astfel cum pare să fi procedat Curtea în unele dintre hotărârile sale anterioare cu privire la acest aspect²³. În caz contrar, toate cererile de decizie preliminară privind compatibilitatea reglementării naționale cu libertățile fundamentale ar fi, în esență, admisibile, indiferent de faptul că impactul reglementării respective asupra comerțului din interiorul Uniunii nu reprezintă decât o posibilitate abstractă și că legătura sa cu situațiile reglementate de normele relevante ale Uniunii nu este decât una îndepărtată.

43. În plus, Curtea ar trebui să se asigure că reglementarea națională vizată poate fi aplicată în situații transfrontaliere și că nu privește numai situațiile reglementate de legea națională²⁴. Fără nicio îndoială, discriminarea pozitivă nu poate avea loc în cazul în care reglementarea națională atacată nu se poate aplica, în niciun caz, de exemplu, în cazul operatorilor sau al produselor străine.

44. În lumina acestor considerații, apreciem că instanța de trimitere trebuie să precizeze, în mod explicit, dacă în ordinea sa juridică națională există o astfel de normă sau un astfel de principiu împotriva discriminării pozitive. Cu excepția cazurilor în care aceasta rezultă din dosarul cauzei, instanța de trimitere ar trebui de asemenea să arate că norma națională contestată poate fi aplicată în situații transfrontaliere.

45. Considerăm că, în cazul în care în decizia de trimitere nu se face nicio mențiune cu privire la aceste aspecte sau, *a fortiori*, în cazul în care este clar că în ordinea juridică națională nu există o astfel de normă sau de principiu împotriva discriminării pozitive²⁵ sau că măsura se poate aplica numai în situații strict interne, Curtea ar trebui să își decline competența, cu excepția cazurilor în care există alte motive determinante pentru a nu proceda astfel.

46. În sfârșit, există o a treia linie jurisprudențială, care a început cu Hotărârea *Thomasdüngr*²⁶ și a fost confirmată mai recent în Hotărârea *Allianz* (denumită în continuare „jurisprudența *Thomasdüngr*”), în care Curtea s-a declarat competentă să statueze asupra cererilor de decizie preliminară referitoare la dispoziții de drept al Uniunii în cazuri în care situația de fapt din cauza principală se situa în afara domeniului de aplicare directă al dreptului Uniunii, dar în care aplicabilitatea respectivelor dispoziții fusese determinată de dreptul național, care se conforma, în soluționarea unor situații pur interne, soluțiilor reținute de dreptul Uniunii²⁷.

47. În opinia noastră, această a treia linie jurisprudențială reprezintă corolarul jurisprudenței *Guimont*: și în cauzele *Guimont* aplicarea normelor relevante de drept al Uniunii în cauzele aflate pe rolul instanțelor naționale a fost indirectă și a depins de existența unei trimiteri (explicite sau implicite) la aceste norme în cuprinsul reglementării naționale.

23 — A se vedea printre altele Hotărârea *Reisch și alții*, punctul 26, Hotărârea *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, punctul 29, și Hotărârea din 11 septembrie 2003, *Anomar și alții* (C-6/01, Rec., p. I-8621, punctul 41).

24 — A se vedea Concluziile avocatului general *Jacobs* prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea *Pistre și alții*, punctele 37 și 38, și Concluziile avocatului general *Cosmas* prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 11 august 1995, *Belgapom* (C-63/94, Rec., p. I-2467, punctul 14).

25 — Hotărârea din 21 iunie 2012, *Susisalo și alții* (C-84/11, punctul 21), și Hotărârea *Omalet*, punctele 16 și 17.

26 — Hotărârea din 26 septembrie 1985 (166/84, Rec., p. 3001).

27 — Hotărârea *Dzodzi*, punctele 36 și 37, Hotărârea *Leur-Bloem*, punctul 25, Hotărârea din 14 decembrie 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (C-217/05, Rec., p. I-11987, punctul 19), Hotărârea din 14 martie 2013, *Allianz Hungária Biztosító și alții* (C-32/11, punctele 17-23), și Hotărârea din 17 decembrie 1998, *IP* (C-2/97, Rec., p. I-8597, punctul 59).

48. Astfel cum Curtea a subliniat în mai multe rânduri, nici textul articolului 267 TFUE, nici obiectul procedurii instituite prin acest articol nu sugerează că autorii tratatului ar fi intenționat să excludă aceste situații din domeniul de competență al Curții²⁸. În plus, Curtea a considerat că există un interes al Uniunii ca, pentru evitarea unor viitoare divergențe de interpretare, dispozițiile sau noțiunile preluate din dreptul Uniunii să primească o interpretare uniformă, indiferent care ar fi condițiile în care acestea urmează să fie aplicate²⁹.

49. În consecință, Curtea s-a declarat competentă, de exemplu, în cauze în care normele de concurență naționale erau în mod clar inspirate din articolele 101 TFUE și 102 TFUE, iar interpretarea acestor dispoziții din tratat era solicitată în vederea aplicării normelor naționale similare într-un mod coerent³⁰. Acest raționament a fost urmat și în cauze privind norme fiscale care transpuneau o dispoziție dintr-o directivă a Uniunii și care extindeau aplicarea acestei dispoziții la situații similare pur interne³¹ sau în cauze privind norme fiscale care erau elaborate pe baza modelului Codului vamal comunitar pentru a asigura o procedură unică în situații similare³².

50. Considerăm că și această linie jurisprudențială este acceptabilă, cu condiția ca principiile sale de bază să fie aplicate în condiții foarte stricte: deși nu este necesar ca trimiterea la normele pertinente ale Uniunii să apară chiar în textul reglementării naționale care trebuie aplicată³³, aceasta trebuie să fie totuși suficient de clară sau, astfel cum a statuat Curtea în anumite ocazii, trebuie să fie „directă și necondiționată”³⁴. Mai important, Curtea are competență în aceste cauze doar atunci când este clar că interpretarea dată de Curte va fi obligatorie pentru instanța națională; cauza va fi altfel ipotetică³⁵ și va determina o utilizare a procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE³⁶ neconformă cu scopul ei.

51. În sfârșit, întrucât Curtea are competența de a analiza numai dispozițiile de drept al Uniunii invocate, iar nu și normele naționale care fac trimitere la aceste dispoziții, rolul său interpretativ trebuie să se mențină în limite extrem de stricte. De exemplu, revine instanței de trimitere competența de a aprecia limitele pe care le poate stabili reglementarea națională în aplicarea dispozițiilor Uniunii invocate³⁷. De asemenea, în principiu, obligația de a aplica interpretarea dată de Curte la împrejurările cauzei cu care a fost sesizată revine tot instanței de trimitere³⁸.

52. Revine, așadar, instanței naționale care adresează o trimitere preliminară obligația să precizeze în mod clar, în cuprinsul cererii sale de decizie preliminară, toate normele și principiile interne care ar permite Curții să aprecieze dacă este necesar să răspundă întrebărilor instanței naționale și dacă răspunsul său va fi obligatoriu pentru aceasta din urmă.

28 — Hotărârea ETI și alții, punctul 22 și jurisprudența citată.

29 — Hotărârea Allianz Hungária Biztosító și alții, punctele 17-23. În doctrina juridică s-a observat că deciziile Curții în aceste cauze contribuie la emergența „*ius communae europeum*”; a se vedea Tridimas, T., „Knocking on heaven’s door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure”, în *Common Market Law Review* (40) 2003, p. 9-50, la p. 47.

30 — A se vedea Hotărârea ETI și alții, punctele 19-29, și Hotărârea Allianz Hungária Biztosító și alții.

31 — Hotărârea Leur-Bloem, punctul 25.

32 — Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Rec., p. I-207, punctele 30-32).

33 — Hotărârea Allianz Hungária Biztosító și alții. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea ETI și alții, punctul 39.

34 — Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala (C-482/10, Rep., p. I-14139, punctul 19 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 18 octombrie 2012, Nolan (C-583/10, punctul 47).

35 — A se vedea Hotărârea Kleinwort Benson, punctele 16-25, Hotărârea Allianz Hungária Biztosító și alții, punctele 22 și 23, Hotărârea ETI și alții, punctele 24-26, Hotărârea Leur-Bloem, punctul 31, Hotărârea Kofisa Italia, punctele 30 și 31, Hotărârea Adam, punctele 30-32, și Hotărârea din 7 ianuarie 2003, BIAO (C-306/99, Rec., p. I-1, punctul 92).

36 — A se vedea în acest sens Avizul 1/91 din 14 decembrie 1991 (Rec., p. I-6079, punctul 61). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Tesaro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Kleinwort Benson, punctul 27.

37 — Hotărârea din 25 iunie 1992, Federconsorzi (C-88/91, Rec., p. I-4035, punctul 10), și Hotărârea Dzodzi, punctele 41 și 42.

38 — A se vedea de exemplu Hotărârea Allianz Hungária Biztosító și alții, punctul 29, și Hotărârea ETI și alții, punctul 51.

53. În concluzie, în cadrul tuturor celor trei linii jurisprudențiale discutate, Curtea s-a declarat în mod corect competentă întrucât, în pofida faptului că toate elementele *de fapt* relevante erau limitate la interiorul unui singur stat membru, elementele de *drept* relevante nu erau astfel limitate.

54. Cu toate acestea, trebuie să adăugăm că, astfel cum am arătat mai sus, în anumite cauze, Curtea pare să se fi declarat competentă pe baza unor simple prezumții, fără a mai realiza o analiză concretă cu privire la îndeplinirea condițiilor relevante.

55. Considerăm că această abordare este destul de problematică. Competența Curții în situații care au o natură pur internă și sunt limitate la interiorul unui singur stat membru constituie o excepție de la principiul general și, ca atare, trebuie interpretată în mod restrictiv.

56. Dorim să subliniem că „spiritul de colaborare” care trebuie să stea la baza procedurii trimiterii preliminare este valabil în mod reciproc³⁹: Curtea ar trebui să depună toate eforturile pentru a asista instanțele de trimitere în interpretarea și aplicarea corectă a dreptului Uniunii, însă aceste instanțe ar trebui de asemenea să încerce să acorde asistență Curții furnizându-i toate informațiile și elementele de probă necesare pentru a-i permite să își exercite funcția interpretativă în mod consecvent, în conformitate cu articolul 267 TFUE⁴⁰. Acest lucru este important mai ales atunci când informațiile și elementele de probă care trebuie prezentate de instanțele de trimitere sunt necesare Curții pentru a verifica dacă este într-adevăr competentă.

57. În general, problemele cauzate de descrierea neadecvată a contextului de fapt și de drept al întrebărilor preliminare nu se limitează, în mod evident, numai la cauzele privind piața internă. Într-adevăr, aceste probleme pot să apară în legătură cu orice cerere de decizie preliminară, indiferent de materia de drept al Uniunii vizată.

58. În opinia noastră, în cazul în care instanța națională nu prezintă toate informațiile și elementele de probă pertinente referitoare la aspectele esențiale ale litigiului, aceasta nu îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură⁴¹, ceea ce ar trebui să determine Curtea – în general – să își decline competența; dacă este cazul, Curtea poate să își decline competența prin ordonanță motivată în conformitate cu articolul 53 alineatul (2) din Regulamentul de procedură⁴².

59. Desigur, Curtea poate să decidă să încerce să acopere lacunele din cuprinsul unei cereri de decizie preliminară prin solicitarea de lămuriri din partea instanței de trimitere – în conformitate cu articolul 101 din Regulamentul de procedură – sau, atunci când este posibil, prin extragerea informațiilor necesare din documentele anexate deciziei⁴³ sau din observațiile părților⁴⁴.

39 — Hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia (244/80, Rec., p. 3045, punctul 20).

40 — Încă din anul 1974, Curtea a statuat că procedura trimiterii preliminare „este esențială pentru păstrarea caracterului [comunitar] al dreptului instituit prin tratat și are obiectivul de a asigura că, în orice împrejurare, acest drept este același în toate statele [Uniunii Europene]”: a se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, Rec., p. 33, punctul 2).

41 — Hotărârea Foglia, punctele 17 și 18.

42 — Hotărârea din 9 octombrie 1997, Grado și Bashir (C-291/96, Rec., p. I-5531, punctul 14), Ordonanța din 23 martie 1995, Saddik (C-458/93, Rec., p. I-511, punctele 18 și 19), și Ordonanța din 25 mai 1998, Nour (C-361/97, Rec., p. I-3101, punctele 19 și 20).

43 — Hotărârea din 3 martie 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec., p. I-763, punctul 14), și Hotărârea din 17 decembrie 1995, Gervais și alții (C-17/94, Rec., p. I-4353, punctul 21).

44 — Hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec., p. I-1783, punctul 13), și Hotărârea Vaneetveld, punctul 14.

60. Totuși, în opinia noastră, aceste „mijloace de remediere” ar trebui considerate ca având o natură mai degrabă excepțională și ar trebui să fie aplicabile numai în măsura în care lacunele dintr-o cerere de decizie preliminară sunt destul de limitate și/sau privesc aspecte care nu sunt esențiale pentru înțelegerea clară a aspectelor principale. Considerăm că decizia de trimitere trebuie să fie un document independent, care să conțină toate informațiile relevante. Orice alte documente ar trebui să reprezinte doar surse suplimentare de informație⁴⁵, iar aceste surse suplimentare, în opinia noastră, nu pot remedia situațiile în care unei decizii preliminare îi lipsesc chiar și cele mai de bază informații.

61. În măsura în care o decizie de trimitere este incompletă sau neclară, dreptul statelor membre (și, dacă este cazul, al altor părți)⁴⁶ de a prezenta observații în cauza respectivă, în care acestea pot avea un interes, riscă să fie compromis. De exemplu, în pofida faptului că reglementarea unui stat membru este elaborată în termeni similari sau că în ordinea sa juridică internă proprie pot apărea probleme juridice echivalente, guvernul statului membru respectiv poate să nu intervină pentru simplul motiv că nu a avut posibilitatea să aprecieze pe deplin obiectul sau întinderea litigiului⁴⁷. Acest lucru nu este numai în dezavantajul părților, ci poate aduce atingere și capacității Curții de a își exercita funcția jurisdicțională, respectiv pronunțarea de decizii preliminare în temeiul articolului 267 TFUE pe baza observațiilor documentate prezentate de toate părțile interesate⁴⁸.

62. În plus, orice încercare a Curții de a colecta informațiile și elementele de probă care lipsesc dintr-o cerere de decizie preliminară implică în mod necesar o utilizare mai mult sau mai puțin intensivă a resurselor limitate ale Curții. În consecință, eforturile suplimentare depuse de Curte nu aduc atingere doar administrării corecte și cu celeritate a cauzelor respective, ci pot să aibă de asemenea, în mod indirect, un anumit impact asupra finalizării la termen a altor cauze aflate pe rolul Curții.

63. În acest stadiu, după prezentarea observațiilor de ordin general anterioare, ne vom îndrepta atenția înspre admisibilitatea întrebării preliminare formulate de TAR Lombardia.

2. Admisibilitatea întrebării preliminare

64. Este cert că toate aspectele din litigiul principal se limitează la interiorul unui singur stat membru.

65. În lumina informațiilor conținute în dosar, rezultă că, deși jurisprudența Guimont și jurisprudența Thomasdünger nu sunt relevante în prezenta cauză, jurisprudența Oosthoek este pertinentă.

66. Astfel cum am sugerat mai sus, Curtea a declarat în Hotărârea Blanco Pérez, tot în conformitate cu jurisprudența Oosthoek, că întrebările preliminare formulate de instanța națională cu privire la compatibilitatea normelor care limitau deschiderea de noi farmacii în Asturii erau admisibile, în pofida faptului că excepția de incompatibilitate fusese ridicată de doi resortisanți spanioli care nu se prevalaseră de libertățile consfințite de tratat. Curtea a observat, printre altele, că „nu poate fi nicidecum exclus ca resortisanți stabiliți în alte state membre decât Regatul Spaniei să fi fost sau să fie interesați să exploateze farmacii în comunitatea autonomă Asturii”⁴⁹.

45 — Conform Barnard, C., și Sharpston, E., „The changing face of Article 177 references”, în *Common Market Law Review*, nr. (34)1997, p. 1113-1171, la p. 1153.

46 — De fapt, este posibil ca aceste părți nici să nu cunoască conținutul documentelor anexate la decizia de trimitere, care de regulă nu sunt traduse în alte limbi. De asemenea, acestea nu au acces la observațiile prezentate de părțile din litigiul principal decât în cazul în care au decis să prezinte observații în cauza respectivă.

47 — Curtea a avut deja ocazia să sublinieze că „informațiile furnizate în deciziile de trimitere nu au numai rolul de a permite Curții să formuleze răspunsuri utile, ci și de a permite guvernelor statelor membre și altor părți interesate să prezinte observații în conformitate cu articolul 20 din Statutul Curții de Justiție”, precum și că „revine Curții obligația de a asigura protecția acestei posibilități, ținând seama de faptul că, potrivit [articolului 20 din Statutul Curții de Justiție], părților interesate li se comunică numai decizia de trimitere”. A se vedea printre multe altele Ordonanța din 8 octombrie 2002, Viacom (C-190/02, Rec., p. I-8287, punctul 14 și jurisprudența citată).

48 — Barnard, C., și Sharpston, E., *op. cit.*, p. 1151.

49 — Hotărârea Blanco Pérez, punctul 40.

67. În opinia noastră, considerăm că această afirmație trebuie interpretată în sensul că, deși toate faptele erau limitate la teritoriul Spaniei, efectele potențial restrictive ale reglementării contestate în cauza respectivă asupra situațiilor transfrontaliere erau atât de evidente încât Curtea a putut să se declare competentă imediat și fără nicio dificultate⁵⁰.

68. Este adevărat că, astfel cum a arătat Comisia, situația de drept și de fapt din cauza respectivă este destul de similară cu cea în cauza aflată în prezent pe rolul TAR Lombardia. În consecință, considerăm că aprecierile Curții din Hotărârea Blanco Pérez sunt, *mutatis mutandis*, valabile și în prezenta cauză. TAR Lombardia sugerează, în decizia de trimitere, că reglementarea în discuție poate avea efecte restrictive care nu sunt limitate la Italia, în măsura în care poate descuraja resortisanții altor state membre să exercite o activitate comercială în Italia.

69. În consecință, considerăm, spre deosebire de Federfarma, că împrejurările din prezenta cauză sunt diferite de cele din Hotărârea Sbarigia. Litigiul din cauza Sbarigia privea eventuala acordare a unei derogări în ceea ce privește perioadele de funcționare a unei anumite farmacii situate într-o anumită zonă a municipiului Roma. Nu se putea stabili modul în care decizia din cauza respectivă ar fi putut să aibă un efect, direct sau indirect, real sau potențial, asupra oricărui alt operator stabilit în alt stat membru⁵¹. În consecință, Curtea a statuat în mod corect că întrebarea preliminară era inadmisibilă.

70. Adăugăm că Hotărârea Sbarigia este conformă unei jurisprudențe constante. De exemplu, Curtea a ajuns la o concluzie similară în Hotărârea Woningstichting Sint Servatius⁵², în care restricția privind circulația capitalurilor contestată privea numai o anumită societate, care intra sub incidența reglementării statului membru respectiv, și nu era capabilă să producă niciun efect asupra pieței interne. În mod similar, în Hotărârea van Buynder⁵³, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la aspectul dacă reglementarea belgiană care supunea exercitarea activității medicale veterinare mai multor condiții (precum deținerea unei diplome legale în medicină veterinară și includerea în registrul ordinului chirurgilor veterinari) era compatibilă cu articolul 49 TFUE, în măsura în care întrebarea a fost ridicată în contextul unei proceduri penale formulate împotriva unui resortisant belgian, pentru motivul că acesta desfășurase, în Belgia, activități veterinare neautorizate fără a îndeplini condițiile prevăzute în reglementarea menționată mai sus.

71. În toate aceste cauze, Curtea a concluzionat în mod corect că legalitatea măsurilor contestate de reclamantii din litigiul principal nu putea depinde de interpretarea normelor din tratat cu privire la libertatea de circulație, în măsura în care nu putea fi identificat cu ușurință niciun fel de efect transfrontalier. Situația din prezenta cauză este totuși diferită. Pentru motivele explicate la punctul 68 de mai sus, reglementarea în discuție intră în domeniul de aplicare al articolului 49 TFUE. În consecință, acum vom analiza în detaliu aspectele de fond invocate în cauza cu care a fost sesizat TAR Lombardia.

B – Analiza întrebării preliminare

72. Prin intermediul cererii sale de decizie preliminară, TAR Lombardia solicită îndrumări din partea Curții cu privire la aspectul dacă o reglementare internă care rezervă numai farmaciilor vânzarea de produse farmaceutice eliberate pe bază de prescripție medicală, însă al căror cost nu este suportat de SSN, ci de client, este compatibilă cu normele Uniunii cu privire la libertatea de stabilire.

50 — Hotărârea Blanco Pérez, punctele 54 și 55. Dorim de asemenea să adăugăm că, în această cauză, efectele transfrontaliere potențiale au apărut și ca rezultat al faptului că una dintre dispozițiile de drept intern contestate favoriza în mod explicit farmaciștii care își exercitaseră activitățile profesionale în cadrul comunității autonome Asturii, discriminând astfel în mod indirect operatorii proveniți din alte state membre. A se vedea punctul 117 și următoarele din hotărâre.

51 — A se vedea Hotărârea Sbarigia, în special punctele 25-29.

52 — Hotărârea din 1 octombrie 2009 (C-567/07, Rep., p. I-9021, punctele 40-47).

53 — Hotărârea din 16 noiembrie 1995 (C-152/94, Rec., p. I-3981).

1. Existența unei restricții

73. Potrivit unei jurisprudențe constante, constituie o restricție în sensul articolului 49 TFUE orice măsură națională care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratat⁵⁴.

74. Considerăm că, în prezenta cauză, condiția obligatorie pentru orice interpretare este identificarea pieței pe care se presupune că își produce efectele restrictive reglementarea în discuție prin faptul că împiedică stabilirea operatorilor străini.

75. Acest element nu este evident. Decizia de trimitere nu analizează de fapt acest aspect, iar doamna Venturini face doar trimitere, în mod general, la anumite efecte restrictive în raport cu activitățile profesionale ale unui farmacist.

76. În această privință, observăm că deciziile administrative contestate de reclamante în procedura principală nu sunt decizii de respingere a unor cereri de deschidere de farmacii, ci sunt doar decizii de respingere a unor cereri de autorizare a vânzării anumitor medicamente.

77. De fapt, reclamantele nu pun sub semnul întrebării compatibilitatea cu tratatul nici a reglementării interne care limitează numărul de farmacii în conformitate cu *pianta organica*, nici a reglementării care rezervă numai farmaciilor vânzarea medicamentelor din clasa A. Singura măsură pe care o contestă este norma care le interzice să vândă medicamente care se eliberează pe bază de prescripție medicală, dar al căror cost este suportat de client.

78. Aceasta ne determină să credem că eventualele efecte restrictive ale reglementării italiene relevante asupra libertăților fundamentale care sunt pertinente în speță nu sunt cele legate de deschiderea de farmacii în Italia, ci sunt cele legate de deschiderea de puncte de vânzare cu amănuntul precum parafarmaciile.

79. În acest moment, după ce a fost identificată piața afectată, considerăm că următorul pas ar trebui să îl constituie examinarea aspectului dacă efectele restrictive produse de reglementarea în discuție sunt cele relevante potrivit articolului 49 TFUE. În alți termeni, este necesar să analizăm aspectul dacă reglementarea în discuție poate împiedica stabilirea operatorilor străini pe piața parafarmaciilor italiene.

80. În observațiile sale, Federfarma subliniază că parafarmaciile sunt, în esență, magazine obișnuite care comercializează o varietate de produse, iar interdicția de a vinde anumite medicamente nu este susceptibilă să descurajeze niciun operator străin să înființeze noi parafarmacii în Italia.

81. Totuși, în opinia noastră, dacă parafarmaciile ar fi într-adevăr magazine a căror activitate nu ar avea absolut nicio legătură cu vânzarea medicamentelor (precum supermarketurile, stațiile de alimentare cu combustibil și așa mai departe), nu am fi ezitat să admitem opinia Federfarma și să concluzionăm că orice pretins efect restrictiv determinat de reglementarea în discuție trebuie considerat ca fiind „prea nesigur și indirect”⁵⁵ „pur speculativ”⁵⁶ sau „prea puțin semnificativ și nesigur”⁵⁷ și, în consecință, că nu are o astfel de natură încât să împiedice accesul pe piață.

54 — Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Tările de Jos (C-299/02, Rec., p. I-9761, punctul 15 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 21 aprilie 2005, Comisia/Grecia (C-140/03, Rec., p. I-3177, punctul 27 și jurisprudența citată).

55 — Hotărârea din 7 martie 1990, Krantz (C-69/88, Rec., p. I-583, punctul 11), Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta (C-379/92, Rec., p. I-3453, punctul 24), și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Easo Española (C-134/94, Rec., p. I-4223, punctul 24), și Hotărârea din 3 decembrie 1998, Bluhme (C-67/97, Rec., p. I-8033, punctul 22).

56 — Hotărârea din 16 decembrie 1992, B & Q (C-169/91, Rec., p. I-6635, punctul 15).

57 — Hotărârea din 26 mai 2005, Burmanjer și alții (C-20/03, Rec., p. I-4133, punctul 31).

82. Cu toate acestea, observăm că – în pofida faptului că nu sunt în întregime similare cu farmaciile – parafarmaciile au o serie de caracteristici comune cu cele dintâi menționate. De exemplu: (i) sunt supuse unor controale sanitare și farmaceutice specifice efectuate de autoritățile italiene competente (ii) trebuie să fie dotate cu echipamente și spații adecvate pentru a garanta conservarea și distribuirea optimă a medicamentelor (iii) achiziționează medicamente prin aceleași canale de distribuție ca și farmaciile și (iv) trebuie să asigure urmărirea medicamentelor vândute prin intermediul unui cod specific atribuit de Ministerul Sănătății. În plus, atât în farmacii, cât și în parafarmacii, vânzarea medicamentelor trebuie să aibă întotdeauna loc în prezența unui farmacist care posedă o diplomă de specialitate. În plus, este clar că principala activitate a parafarmaciilor implică produse destinate bunăstării, sănătății și, în termeni mai generali, tratamentelor medicale.

83. În ședință, ca răspuns la o întrebare directă, doamna Venturini și Federfarma au furnizat valori estimative destul de diferite în ceea ce privește cantitatea și valoarea produselor farmaceutice în legătură cu care reclamantele solicită autorizație de vânzare. Totuși, niciuna dintre aceste estimări nu ne permite să apreciem că activitatea comercială în cauză ar avea o importanță neglijabilă.

84. În aceste împrejurări, considerăm că nu există niciun motiv pentru a pune la îndoială analiza realizată de instanța națională, potrivit căreia reglementarea în discuție produce într-adevăr efecte restrictive care pot împiedica stabilirea în Italia a operatorilor interesați de vânzarea medicamentelor respective.

85. În lumina acestor considerații, suntem înclinați să concluzionăm că reglementarea în discuție constituie o restricție a libertății de stabilire prevăzute la articolul 49 TFUE. În orice caz, acest aspect nu este totuși esențial pentru răspunsul care trebuie dat instanței naționale întrucât, astfel cum vom explica în cele ce urmează, reglementarea în discuție este justificată de motive imperative de interes general.

2. Justificarea restricției

86. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, restricțiile privind libertatea de stabilire, care sunt aplicabile fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate, pot fi justificate de motive imperative de interes general, cu condiția ca acestea să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia⁵⁸.

87. Întrucât este cert că reglementarea în discuție se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate, analiza noastră ar trebui să se concentreze, în primul rând, mai degrabă pe obiectivele pe care le urmărește reglementarea în discuție și, în al doilea rând, pe aspectul dacă restricția este în conformitate cu principiul proporționalității.

88. Cu privire la primul aspect, observăm, încă de la început, că măsurile italiene relevante sunt destul de lungi și de complexe și nu permit persoanei care le interpretează să identifice obiectivul sau obiectivele reale urmărite de legiuitor. În plus, observațiile scrise ale guvernului italian sunt, în mod regretabil, deosebit de laconice și conțin numai câteva afirmații vagi cu privire la obiectivele de protecție a sănătății publice prin prevenirea consumului excesiv de medicamente și de protecție a bugetului public prin prevenirea cheltuirii resurselor financiare limitate care pot fi alocate îngrijirii sănătății.

58 — Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 44 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții (cauzele conexate C-171/07 și C-172/07, Rep., p. I-4171, punctul 25).

89. Deși, teoretic, aceste obiective pot, cu siguranță, să constituie justificări acceptabile⁵⁹, relevanța lor în cauza aflată pe rolul instanței de trimitere pare a fi destul de discutabilă. De fapt, se impune să reamintim că reglementarea în discuție privește numai medicamentele care sunt eliberate pe bază de prescripție medicală și care sunt plătite de client, iar nu de SSN, și astfel atât cererea, cât și oferta sunt fixe. În consecință, nu putem înțelege modul în care reglementarea în discuție poate urmări obiectivele legitime menționate de guvernul italian.

90. Cu toate acestea, argumentele prezentate de părți cu privire la acest aspect nu sunt convingătoare. Într-adevăr, este mult mai important, în opinia noastră, ca Curtea să poată să identifice scopurile obiective urmărite de legiuitor analizând însuși textul dispozițiilor naționale, astfel cum este acesta interpretat și aplicat de instanțele naționale⁶⁰.

91. În prezenta cauză, Curtea îndeplinește această sarcină cu ajutorul informațiilor furnizate în decizia de trimitere, precum și cu ajutorul anumitor hotărâri ale Curții Constituționale italiene la care părțile au făcut trimitere pe larg în cadrul observațiilor scrise și orale.

92. În decizia sa de trimitere, TAR Lombardia menționează că obiectivul urmărit de reglementarea italiană în discuție este de a proteja sănătatea publică prin asigurarea unei distribuții teritoriale uniforme a medicamentelor în întreaga țară, evitând riscul concentrării farmaciilor doar în zonele mai atractive din punct de vedere comercial.

93. Aceste afirmații sunt confirmate de mai multe decizii pronunțate de Curtea Constituțională italiană, care a statuat în mod constant că scopul cadrului juridic complex privind farmaciile este de a asigura și de a controla accesul cetățenilor la medicamente și, astfel, de a asigura protecția dreptului fundamental la sănătate⁶¹. Curtea Constituțională italiană a statuat de asemenea că serviciile farmaceutice sunt reglementate astfel încât să asigure o distribuire adecvată a medicamentelor⁶². La fel de important este și faptul că, potrivit Curții Constituționale, obiectivul concret urmărit de legiuitor este să asigure că serviciile farmaceutice sunt sigure atât din punct de vedere teritorial, cât și din punct de vedere temporal și să ofere o zonă de acoperire pentru farmaciști, astfel încât să prevină dispariția farmaciilor locale, ceea ce, la rândul său, ar aduce atingere distribuirii echilibrate a farmaciilor în întreaga țară⁶³.

94. În această privință, dorim să reamintim că, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții, potrivit articolului 52 alineatul (1) TFUE, protecția sănătății publice poate justifica restricțiile cu privire la libertățile fundamentale garantate de tratat, precum libertatea de stabilire⁶⁴. Mai precis, restricțiile privind libertatea de stabilire pot fi justificate prin obiectivul referitor la asigurarea unei aprovizionări sigure și de calitate a populației cu medicamente⁶⁵.

59 — A se vedea în special Hotărârea Apothekerkammer des Saarlandes și alții, punctul 33, și Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia (C-531/06, Rep., p. I-4103, punctul 57).

60 — Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, domeniul de aplicare al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale trebuie apreciat în funcție de interpretarea oferită acestora de către instanțele naționale [Hotărârea din 16 decembrie 1992, Katsikas și alții (cauzele conexate C-132/91, C-138/91 și C-139/91, Rec., p. I-6577, punctul 39 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-490/04, Rep., p. I-6095, punctul 49 și jurisprudența citată)].

61 — Hotărârea Corte costituzionale din 10 martie 2006, nr. 87, punctul 3, și hotărârea Corte costituzionale din 14 decembrie 2007, nr. 430, punctul 4.2.1.

62 — Hotărârea Corte costituzionale din 14 decembrie 2007, nr. 430, punctul 4.2.1.

63 — Hotărârea Corte costituzionale din 4 februarie 2003, nr. 27, punctul 3.2.

64 — A se vedea printre altele Hotărârea Hartlauer, punctul 46, și Hotărârea Apothekerkammer des Saarlandes și alții, punctul 27.

65 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia pronunțată în cauza C-531/06, punctul 52 și jurisprudența citată, și Hotărârea Apothekerkammer des Saarlandes și alții, punctul 28 și jurisprudența citată.

95. În acest context, Curtea a admis, în Hotărârea Blanco Pérez, că obiectivul de a asigura că distribuirea medicamentelor este adaptată nevoilor populației prin intermediul unei rețele de farmacii larg răspândite și echilibrate în mod adecvat, prin care prezența farmaciilor este garantată și în zonele mai puțin avantajoase din punct de vedere economic, poate constitui un motiv imperativ de interes general⁶⁶.

96. Nu observăm niciun motiv pentru care concluzia Curții din Hotărârea Blanco Pérez cu privire la acest aspect nu ar trebui să se aplice și în prezenta cauză. Este adevărat că guvernul italian nu a invocat în mod explicit acest argument. Cu toate acestea, considerăm că este exclus ca Curtea să ajungă la concluzii diferite în două cauze care sunt în esență identice pentru simplul motiv că, în una dintre cauze, avocatul a prezentat argumente juridice coerente și detaliate, în timp ce în cealaltă cauză astfel de argumente au lipsit în mod evident. Prin urmare, apreciem că obiectivele urmărite de reglementarea în discuție pot constitui o justificare valabilă a unei restricții a libertății de stabilire prevăzute la articolul 49 TFUE.

97. Astfel, cel de al doilea și ultim aspect juridic care trebuie analizat este aspectul dacă restricția determinată de reglementarea în discuție este în conformitate cu principiul proporționalității. Într-adevăr, astfel cum am menționat anterior, spre deosebire de situația din cauza Blanco Pérez, reclamantele nu solicită deschiderea de noi farmacii, ci solicită numai autorizația de a vinde, în parafarmaciile pe care le dețin în proprietate, anumite medicamente pe care legea le rezervă farmaciilor.

98. Cu toate acestea, diferența dintre cele două cauze pare a fi irelevantă în ceea ce privește acest aspect. Este într-adevăr evident că regimul special instituit de legiuitorul italian în cazul farmaciilor ar risca să fie prejudiciat, cel puțin parțial, în cazul în care li s-ar permite și altor tipuri de puncte de vânzare să ofere medicamente a căror vânzare este în momentul de față rezervată farmaciilor.

99. Potrivit sistemului italian, farmaciilor le revine sarcina de a presta un serviciu public și, în acest scop, acestea au mai multe obligații specifice și sunt ținute să respecte anumite restricții cu privire la modul în care își desfășoară activitatea comercială. Reclamantele nu neagă că unele dintre aceste obligații și restricții nu sunt impuse celorlalte puncte de vânzare cu amănuntul: în special, acestea nu sunt impuse parafarmaciilor.

100. Aceste obligații și restricții presupun costuri suplimentare semnificative pentru farmacii. Nu este exclus ca o reducere substanțială a monopolului acestora asupra medicamentelor să expună unele dintre farmacii la riscul de a-și pierde viabilitatea economică, pentru motivul că ar fi lipsite de un venit adecvat. Precum în cazul deschiderii de noi farmacii din cauza Blanco Pérez, extinderea gamei de medicamente oferite de parafarmacii ar putea lipsi farmaciile de resurse considerabile.

101. Aspectul dacă – și, în caz afirmativ, în ce măsură și în ce condiții – s-ar putea permite parafarmaciilor să vândă alte clase de medicamente fără ca sistemul de distribuire teritorială a farmaciilor instituit de reglementarea italiană să fie pus în pericol prin aceasta este o problemă care, în mod clar, nu ține de competența Curții.

66 — Hotărârea Blanco Pérez, punctele 70-73 și jurisprudența citată.

102. În acest context trebuie amintit că Curtea a statuat în mod constant că tratatele Uniunii nu aduc atingere competenței statelor membre în ceea ce privește organizarea sistemelor lor de securitate socială și adoptarea, în special, de dispoziții menite să reglementeze organizarea serviciilor de sănătate precum farmaciile⁶⁷. Cu toate acestea, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte dreptul Uniunii, mai ales dispozițiile tratatului referitoare la libertățile fundamentale, întrucât prin dispozițiile menționate se interzice statelor membre să instituie sau să mențină restricții nejustificate privind exercitarea acestor libertăți în domeniul asistenței sanitare⁶⁸.

103. Atunci când a interpretat aceste principii, Curtea a arătat că, atunci când se apreciază respectarea obligației menționate, trebuie să se țină seama de faptul că sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc între aspectele și interesele protejate de tratat și statele membre sunt cele care decid cu privire la nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o anumită marjă de apreciere⁶⁹.

104. În sfârșit, Curtea a subliniat că, în cazul în care subzistă incertitudini cu privire la existența sau la importanța unor riscuri pentru sănătatea publică, un stat membru poate adopta măsuri de protecție fără să trebuiască să aștepte ca realitatea acestor riscuri să fie deplin demonstrată⁷⁰.

105. Aceasta înseamnă că, în cazul în care subzistă incertitudini, un stat membru poate adopta măsuri care pot să evite sau să diminueze orice risc ca anumite părți ale teritoriului său să rămână fără un număr suficient de farmacii și, în consecință, riscul ca aprovizionarea cu medicamente să nu fie sigură și de calitate pe tot teritoriul său⁷¹.

106. Garanția că toate medicamentele eliberate pe bază de prescripție medicală (indiferent de cine suportă costurile) sunt oferite numai de farmacii pare a urmări să evite tocmai acest risc. În prezenta cauză nu a existat niciun element care să sugereze că este posibil să existe o altă măsură, o alternativă la măsura prevăzută de reglementarea în discuție, care poate oferi statului același nivel de garanție cu privire la realizarea obiectivelor urmărite și care este în același timp mai puțin restrictivă în ceea ce privește operatorii economici.

107. În consecință, considerăm că reglementarea în discuție este conformă principiului proporționalității.

IV – Concluzie

108. În lumina celor prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Italia) după cum urmează:

„Articolul 49 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care rezervă farmaciilor vânzarea medicamentelor eliberate pe bază de prescripție medicală al căror cost este suportat de client.”

67 — Acest principiu este reafirmat și în considerentul (26) al Directivei 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3), care prevede: „Prezenta directivă nu asigură coordonarea tuturor condițiilor de acces la activitățile din domeniul farmaciei și de exercitare a acestora. În special, repartizarea geografică a farmaciilor și monopolul de distribuție a medicamentelor trebuie să fie în continuare de competența statelor membre. Prezenta directivă nu aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale statelor membre care interzic societăților comerciale exercitarea anumitor activități de farmacist sau condiționează exercitarea activităților respective”.

68 — A se vedea în acest sens Hotărârea Hartlauer, punctul 29, Hotărârea din 19 mai 2009, pronunțată în cauza C-531/06, punctul 35 și jurisprudența citată, și Hotărârea Apothekerkammer des Saarlandes și alții, punctul 18 și jurisprudența citată.

69 — A se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2008, Comisia/Germania (C-141/07, Rep., p. I-6935, punctul 51 și jurisprudența citată), și Hotărârea Apothekerkammer des Saarlandes și alții, punctul 19 și jurisprudența citată.

70 — Hotărârea Apothekerkammer des Saarlandes și alții, punctul 30, și Hotărârea Blanco Pérez, punctul 74.

71 — Hotărârea Blanco Pérez, punctul 75.