

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

1 iulie 2010*

În cauza C-393/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), prin decizia din 21 mai 2008, primită de Curte la 10 septembrie 2008, în procedura

Emanuela Sbarigia

împotriva

Azienda USL RM/A,

Comune di Roma,

* Limba de procedură: italiana.

Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia,

Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii E. Levits (raportor),
A. Borg Barthet, J.-J. Kasel și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 decembrie 2009,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru doamna Sbarigia, de V. Cerulli Irelli și M. Di Giandomenico, avocați;

— pentru Comune di Roma, de R. Murra, avocat;

- pentru Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia, de M. Luciani și I. Perego, avocați;

- pentru Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma, de S. Ciccotti, avocat;

- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de doamna M. Russo, avvocato dello Stato;

- pentru guvernul elen, de domnul S. Spyropoulos și de doamnele Z. Chatzipavlou și V. Karra, în calitate de agenți;

- pentru guvernul olandez, de doamna C.M. Wissels și de domnul D. J. M. de Grave, în calitate de agenți;

- pentru guvernul austriac, de doamna C. Pesendorfer și de domnul T. Kröll, în calitate de agenți;

- pentru Comisia Europeană, de domnul E. Traversa și de doamna C. Cattabriga, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 11 martie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 49 CE, 81 CE-86 CE, 152 CE și 153 CE.

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Sbarigia, proprietara unei farmacii, pe de o parte, și Azienda Unità Sanitaria Locale „Roma A” (denumită în continuare „ASL RM/A”), autoritate competentă a Comune di Roma, pe de altă parte, în legătură cu decizia ASL RM/A de respingere a cererilor introduse de doamna Sbarigia în vederea obținerii autorizației de a renunța la perioadele de închidere, în special la perioada de închidere estivală pentru 2006.

Cadrul juridic

- 3 Legislația aplicabilă în cauza principală este Legea regională Lazio nr. 26 din 30 iulie 2002 care reglementează programul de funcționare a farmaciilor, turele de gardă și vacanțele farmaciilor deschise publicului (Legge Regionale Lazio n. 26 del 30 luglio 2002, Disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico, *Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* nr. 23, suppliment ordinario nr. 5, din 20 august

2002, și GURI nr. 24, serie specială nr. 3, din 14 iunie 2003, denumită în continuare „L. R. 26/02”).

- 4 Articolele 2-8 din L. R. 26/02 stabilesc programul de funcționare, serviciul voluntar de gardă, repausul săptămânal și vacanțele farmaciilor. Sunt impuse printre altele durate maxime ale programului de funcționare, obligația de a închide duminica și timp de o jumătate de zi pe săptămână, precum și în zilele de sărbătoare legală și o durată minimă a vacanței.

- 5 Articolul 10 din L. R. 26/02 are următorul conținut:

„(1) Pentru Comune di Roma, fiecare [unitate sanitară locală (denumită în continuare «USL»)] adoptă măsurile prevăzute de prezenta lege și care sunt de competența sa, cu acordul celorlalte USL interesate.

(2) Pentru oficinele situate în anumite zone comunale, programul săptămânal de lucru cu publicul, vacanța farmaciilor urbane și jumătatea de zi de repaus săptămânal [...] pot fi modificate prin decizie a USL competente teritorial, de comun acord cu primarul comunei interesate, cu ordinul provincial al farmaciștilor și cu organizațiile profesionale provinciale cele mai reprezentative ale farmaciilor publice și private.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 6 Doamna Sbarigia este proprietara unei farmacii situată într-o zonă din centrul istoric al Romei, numită „Tridente”. Acest cartier, integral pietonal, este situat în inima zonei turistice a acestui oraș.

- 7 Din cauza acestei amplasări și a creșterii semnificative a numărului de clienți în lunile iulie și august, reclamanta din cauza principală a introdus, la 31 mai 2006, o cerere întemeiată pe articolul 10 alineatul 2 din L. R. 26/02 la ASL RM/A, competentă teritorial, prin care viza obținerea autorizației de a renunța la perioada de închidere estivală pentru vacanța din 2006. Această cerere a fost respinsă prin decizia din 22 iunie 2006, împotriva căreia doamna Sbarigia a introdus o acțiune în fața instanței de trimitere.

- 8 În așteptarea soluționării acestei acțiuni, printr-o a doua cerere, din 18 octombrie 2006, doamna Sbarigia a solicitat, în plus, exonerarea de obligația închiderii anuale pentru vacanță, precum și de obligația închiderii în zilele de sărbătoare legală și extinderea programului de lucru săptămânal pe tot parcursul anului. În această privință, doamna Sbarigia a precizat că o autorizare similară fusese acordată, la 8 septembrie 2006, unei alte farmacii, situată în apropierea gării feroviare „Termini” și care avea aceeași clientelă specifică pe care o avea și farmacia sa.

- 9 Această a doua cerere a fost de asemenea respinsă de ASL RM/A prin decizia nr. 119945/P din 22 martie 2007, împotriva căreia doamna Sbarigia a prezentat motive complementare și a solicitat aplicarea unor măsuri suspensive.

- 10 Prin ordonanța din 22 iunie 2007, instanța de trimitere a admis cererea de suspendare a executării deciziei din 22 martie 2007, în vederea reexaminării acesteia de către ASL RM/A.
- 11 În continuare, ASL RM/A a adoptat decizia nr. 40249 din 1 august 2007, prin care a respins din nou cererea reclamantei din cauza principală, în aplicarea articolului 10 alineatul 2 din L. R. 26/02, pe baza avizelor nefavorabile ale Comune di Roma, ale Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma (Ordinul Farmaciștilor din Provincia Roma), precum și ale asociațiilor profesionale Assiprofar - Associazione Sindacale Proprietari Farmacia (denumită în continuare „Assiprofar”) și Confservizi.
- 12 Doamna Sbarigia a introdus o acțiune împotriva acestei din urmă decizii invocând noi motive în cadrul procedurii pendinte la instanța de trimitere.
- 13 Potrivit Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul administrativ regional pentru Lazio), a considera serviciul farmaceutic ca fiind un serviciu public care garantează protecția sănătății utilizatorilor nu este suficient pentru a justifica normele imperative referitoare la condițiile de funcționare a farmaciilor. O liberalizare a programului și a perioadelor de funcționare ale tuturor officinelor – de altfel preconizată într-un raport întocmit la 1 februarie 2007 de Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autoritatea Garantă a Concurenței și a Pieței) - ar permite o creștere a ofertei în general, (planurile de repartizare garantând o distribuire geografică echilibrată a farmaciilor) în beneficiul clienților.
- 14 În plus, dispozițiile L. R. 26/02 ar părea excesive și nejustificate. Astfel, interesul public și exigențele legate de serviciul farmaceutic ar fi fără îndoială mai bine protejate prin măsuri de liberalizare a condițiilor referitoare la programul de funcționare al farmaciilor, favorabile dezvoltării concurenței.

15 Astfel, instanța de trimitere se îndoiește de compatibilitatea restricțiilor în discuție în acțiunea principală cu principiile dreptului comunitar în materie de condiții egale de concurență pentru întreprinderi, pe de o parte, precum și cu acțiunea Uniunii Europene care vizează îmbunătățirea și protecția sănătății, pe de altă parte. În special, instanța de trimitere apreciază că, în mod contrar acestui obiectiv, cadrul legislativ privind organizarea serviciului farmaceutic în vigoare în prezent în regiunea Lazio împiedică o contribuție eficace la protecția sănătății publice.

16 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele două întrebări preliminare:

„1) Sunt compatibile cu principiile comunitare ale liberei concurențe și liberei prestări a serviciilor, prevăzute, printre altele, la articolele 49 [CE și] 81 [CE-] 86 [CE], dispozițiile [L. R. 26/02] care interzic [farmaciștilor] să renunțe la vacanța anuală, care prevăd limitări ale programului de funcționare [al farmaciilor] și care subordonează acordarea unei derogări de la aceste restricții (articolul 10 alineatul 2), pentru farmaciile din Comune di Roma, condiției ca administrația (în acord cu entitățile și cu organismele specificate în același articol), în exercitarea unei puteri discreționare, să aprecieze că este îndeplinit criteriul de zonă municipală specifică?

2) Restricțiile privind exercitarea serviciului public farmaceutic în scopul protecției sănătății publice, precum cele stabilite prin L. R. 26/02, în ceea ce privește programele de funcționare zilnice, săptămânale și anuale ale farmaciilor, sunt compatibile cu articolele 152 [CE] și 153 [CE]?”

Cu privire la admisibilitatea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare

- 17 În observațiile lor scrise, guvernele italian și elen contestă admisibilitatea prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare. În cursul ședinței, Assiprofar și, în mod implicit, Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma au emis aceeași părere.
- 18 În particular, guvernul italian susține că instanța de trimitere nu ar furniza nicio precizare privind situația de fapt și de drept care a determinat-o să reflecteze asupra compatibilității dispoziției naționale relevante cu prevederile Tratatului CE pe care le menționează. Guvernul elen, Assiprofar și Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma afirmă, la rândul lor, că, în absența unui element transfrontalier, întrebările preliminare nu prezintă nicio legătură cu dreptul Uniunii.
- 19 În această privință, trebuie amintit că numai instanțele naționale care sunt sesizate cu acțiunea principală și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată au competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri 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 pronunțe (a se vedea Hotărârea din 10 martie 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 24 și jurisprudența citată).

- 20 Rezultă că întrebările referitoare la dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Astfel, respingerea de către Curte a unei cereri formulate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale ori atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții, C-94/04 și C-202/04, Rec., p. I-11421, punctul 25, precum și Hotărârea din 7 iunie 2007, van der Weerd și alții, C-222/05-C-225/05, Rec., p. I-4233, punctul 22).
- 21 Or, în ceea ce privește excepția de inadmisibilitate invocată de guvernul italian, se impune a constata că decizia de trimitere conține o descriere suficientă a cadrului juridic și factual al litigiului principal și că indicațiile furnizate de instanța de trimitere permit să se determine relevanța întrebărilor adresate. Astfel, decizia menționată a acordat părților interesate o posibilitate efectivă de a prezenta observații în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție, așa cum atestă, de altfel, conținutul observațiilor depuse la Curte.
- 22 Rezultă că această excepție nu poate fi primită.
- 23 În continuare, în ceea ce privește argumentele invocate de Assiprofar, Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma și guvernul elen, potrivit cărora toate elementele litigiului principal sunt circumscrise în interiorul unui singur stat membru, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții, răspunsul acesteia poate fi util instanței de trimitere chiar și în astfel de împrejurări, în special în ipoteza în care dreptul național i-ar impune să acorde unui resortisant național aceleași drepturi precum cele conferite în aceeași situație de dreptul Uniunii unui resortisant al altui stat membru (a se vedea printre altele Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari

Dottori Commercialisti, C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 29, Hotărârea Cipolla și alții, citată anterior, punctul 30, precum și Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez, C-570/07 și C-571/07, Rep., p. I-4629, punctul 36).

- ²⁴ În speță, ipoteza evocată în jurisprudența citată la punctul anterior din prezenta hotărâre vizează, în contextul cauzei principale, drepturile pe care dreptul Uniunii le-ar conferi unui resortisant al unui alt stat membru și care s-ar găsi în aceeași situație ca și doamna Sbarigia, administrând o farmacie într-o zonă municipală specifică a Comune di Roma și confruntat cu o decizie a administrației naționale competente care să facă aplicarea articolului 10 alineatul 2 din L. R. 26/02 în privința unei cereri care nu pune nicidecum în discuție sistemul general de reglementare a programului de funcționare și a vacanțelor farmaciilor instituit prin această lege, ci urmărește doar să obțină, cu titlu de excepție de la acest sistem general, autorizația de a renunța la întreaga perioadă de închidere.
- ²⁵ Astfel, în considerarea împrejurărilor specifice ale cauzei principale, este evident că interpretarea articolului 49 CE, solicitată de instanța de trimitere în decizia sa, nu este pertinentă pentru soluționarea litigiului principal.
- ²⁶ După cum avocatul general a arătat la punctele 72 și 73 din concluziile sale, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că un resortisant al unui stat membru care exercită, în mod constant și continuu, o activitate profesională într-un alt stat membru se află sub incidența capitolului din Tratatul CE referitor la dreptul de stabilire, iar nu sub incidența celui referitor la servicii (a se vedea printre altele Hotărârea din 21 iunie 1974, *Reyners*, C-2/74, Rec., p. 631, punctul 21, și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, *Gebhard*, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 28).

- 27 Mai mult, în ceea ce privește tocmai libertatea de stabilire, deși Tribunalele administrative regionale per il Lazio nu a solicitat în mod expres Curții să interpreteze articolul 43 CE, este evident că nici interpretarea acestui articol nu este pertinentă în cadrul litigiului aflat pe rolul instanței de trimitere.
- 28 Astfel, în speță, după cum s-a subliniat deja la punctul 23 din prezenta hotărâre, farmacia în cauză este o entitate stabilă în zona pietonală a centrului orașului Roma, al cărei proprietar, prin ipoteză resortisant al unui alt stat membru, ar exercita deja o activitate profesională continuă. Prin urmare, exercitarea dreptului de stabilire consacrat de articolul 43 CE nu este în mod vădit în discuție în cauza principală.
- 29 Acestea fiind precizate, trebuie constatat că celelalte dispoziții ale dreptului comunitar în materie de concurență a căror interpretare este solicitată de instanța de trimitere, în special articolele 81 CE-86 CE, se dovedesc deopotrivă vădit inaplicabile într-un context precum cel al cauzei principale.
- 30 Astfel, trebuie să se arate, în primul rând, că articolele 83 CE-85 CE nu prezintă nicio relevanță în cadrul litigiului cu care a fost sesizată instanța de trimitere, întrucât este vorba fie despre dispoziții cu caracter strict procedural (articolele 83 CE și 85 CE), fie despre dispoziții tranzitorii (articolul 84 CE).
- 31 În al doilea rând, în ceea ce privește articolele 81 CE și 82 CE, deși este adevărat că acestea vizează numai comportamentul întreprinderilor și nu privesc măsurile legislative sau de reglementare care emană de la statele membre, nu este mai puțin

adevărat că aceste articole coroborate cu articolul 10 CE, care instituie obligația de cooperare, impun statelor membre să nu ia sau să mențină în vigoare măsuri, chiar de natură legislativă sau de reglementare, care pot elimina efectul util al normelor privind concurența aplicabile întreprinderilor (a se vedea Hotărârea Cipolla și alții, citată anterior, punctul 46 și jurisprudența citată).

32 În această privință, totuși, este evident că reglementarea națională care face obiectul acțiunii principale, referitoare la acordarea eventuală a unei derogări în ceea ce privește perioadele de funcționare a unei farmacii situate într-o zonă municipală specifică a Comune di Roma, nu poate, în sine sau prin aplicarea sa, să afecteze comerțul dintre statele membre în sensul articolelor 81 CE și 82 CE (a se vedea, *a contrario*, Hotărârea din 17 octombrie 1972, *Vereniging van Cementhandelaren/Comisia*, 8/72, Rec., p. 977, punctul 29, Hotărârea din 10 decembrie 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Rec., p. I-5889, punctele 14 și 15, precum și Hotărârea din 19 februarie 2002, *Arduino*, C-35/99, Rec., p. I-1529, punctul 33).

33 În consecință, trebuie să se considere că, în măsura în care se referă la dispozițiile articolelor 81 CE și 82 CE, prima întrebare adresată de instanța de trimitere este inadmisibilă.

34 În al treilea rând, din faptul că dispozițiile menționate ale dreptului Uniunii în materie de concurență nu sunt aplicabile în cauza principală rezultă că nici articolul 86 CE nu are vocație de a fi aplicat în cauză.

- 35 În ceea ce privește articolul 28 CE, evocat de unele dintre părțile interesate care au prezentat observații Curții, trebuie constatat, dintr-o preocupare pentru exhaustivitate, că, pentru motivele arătate la punctul 32 din prezenta hotărâre, o prejudiciere a comerțului dintre statele membre și, prin urmare, o posibilă piedică în calea liberei circulații a mărfurilor trebuie de asemenea, de la bun început, înlăturate.
- 36 Rezultă că interpretarea articolului 28 CE nu este pertinentă în vederea soluționării litigiului cu care este sesizată instanța de trimitere.
- 37 În sfârșit, în ceea ce privește articolele 152 CE și 153 CE, evocate de instanța de trimitere în cuprinsul celei de a doua întrebări, este suficient să se sublinieze că, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 48-51 din concluzii și astfel cum aproape toate persoanele interesate care au prezentat observații în prezenta procedură au subliniat, aceste articole se adresează instituțiilor Uniunii și statelor membre și nu pot în mod evident să fie invocate în vederea examinării conformității unor măsuri naționale cu dreptul Uniunii.
- 38 Rezultă din tot ceea ce precedă că prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare trebuie considerată inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 39 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu

privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, prin decizia din 21 mai 2008, este inadmisibilă.

Semnături