Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

7 noiembrie 2024*

„Trimitere preliminară – Directiva 2014/23/UE – Proceduri de atribuire a contractelor de concesiune – Articolul 43 – Modificare adusă unei concesiuni în curs fără deschidere către concurență – Concesionarea unor autostrăzi – Prăbușirea podului Morandi din Genova (Italia) – Procedură națională pentru neîndeplinirea gravă a obligațiilor de întreținere și de conservare a rețelei de autostrăzi – Noi obligații în sarcina concesionarului – Obligația autorității contractante de a se pronunța în prealabil asupra necesității de a organiza o nouă procedură de atribuire – Obligația autorității contractante de a examina în prealabil fiabilitatea concesionarului”

În cauza C-683/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio, Italia), prin decizia din 19 octombrie 2022, primită de Curte la 4 noiembrie 2022, în procedura

Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari

împotriva

Presidenza del Consiglio dei ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili,

DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica,

Autorità di regolazione dei trasporti,

Corte dei Conti,

Avvocatura generale dello Stato,

cu participarea

Mundys SpA, fostă Atlantia SpA,

Autostrade per l’Italia SpA,

* Limba de procedură: italiana.

Holding Reti Autostradali SpA,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul I. Jarukaitis, președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, și domnii D. Gratsias și E. Regan (raportori), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul C. Di Bella, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 februarie 2024,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari, de D. Granara și D. Mazzola, avvocati;

– pentru Mundys SpA, de D. Gallo, G. Vercillo și A. Zoppini, avvocati;

– pentru Autostrade per l'Italia SpA, de F. Anglani, M. Annoni, A. Cogoni, M. Merola și L. Torchia, avvocati;

– pentru Holding Reti Autostradali SpA, de A. Parini, I. Perego, A. Police și G. M. Roberti, avvocati;

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. Caselli, S. Fiorentino și G. Galuzzo, avvocati dello Stato;

– pentru guvernul german, de J. Möller și P.-L. Krüger, în calitate de agenți;

– pentru guvernul estonian, de N. Grünberg, în calitate de agent;

– pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara și G. Wils, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 aprilie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 38, 43 și 44 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (Asociația pentru Protecția Utilizatorilor de Servicii Bancare și Financiare), pe de o parte, și Presidenza del Consiglio dei ministri (Președinția Consiliului de Miniștri, Italia), Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor, Italia), Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Ministerul Infrastructurii și

Mobilității Durabile, Italia), DIPE – Dipartimento Programmazione e Coordinamento della Politica Economica (Departamentul Programare și Coordonarea Politicii Economice, Italia), Autorità di regolazione dei trasporti (Autoritatea de Reglementare a Transporturilor, Italia); Corte dei Conti (Curtea de Conturi, Italia) și Avvocatura Generale dello Stato (Biroul Procurorului General, Italia), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea modificărilor aduse concesiunii unei autostrăzi a cărei titulară este Autostrade per l'Italia SpA (denumită în continuare „ASPI"), în urma prăbușirii podului Morandi, la Genova (Italia), la 14 august 2018.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (75) și (76) ale Directivei 2014/23 au următorul cuprins:

„(75) Contractele de concesiune cuprind de obicei modalități tehnice și financiare pe termen lung și complexe care adesea fac obiectul unor condiții în schimbare. Prin urmare, este necesar să se precizeze condițiile în care modificarea unui contract de concesiune pe perioada executării sale necesită o nouă procedură de atribuire a concesiunii, ținând cont de jurisprudența relevantă a [Curții]. Este obligatoriu să se desfășoare o nouă procedură de concesiune în cazul în care sunt aduse modificări semnificative concesiunii inițiale, în special cu privire la domeniul de aplicare și conținutul drepturilor și obligațiilor reciproce ale părților, inclusiv la distribuirea drepturilor de proprietate intelectuală. Modificările de acest tip demonstrează intenția părților de a renegocia clauze sau condiții esențiale ale concesiunii respective. […]

(76) Autoritățile contractante și entitățile contractante se pot confrunta cu situații externe pe care nu le puteau prevedea în cazul în care au atribuit concesiunea, în special când executarea concesiunii acoperă o perioadă mai lungă. În astfel de cazuri, este necesar un anumit grad de flexibilitate pentru adaptarea concesiunii la circumstanțele respective fără a desfășura o nouă procedură de atribuire. Noțiunea de circumstanțe neprevăzute se referă la situațiile care nu puteau fi anticipate, în ciuda pregătirii cu o diligență rezonabilă a procedurii inițiale de atribuire, de către autoritatea contractantă sau de către entitatea contractantă, luând în considerare mijloacele disponibile, natura și caracteristicile proiectului concret, bunele practici din sectorul în cauză și necesitatea de a asigura o relație corespunzătoare între resursele cheltuite pentru pregătirea procedurii de atribuire și valoarea previzibilă a acesteia. […]"

4 Articolul 3 din această directivă, intitulat „Principiul egalității de tratament, nediscriminării și transparenței", prevede:

„(1) Autoritățile contractante și entitățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată.

[…]

(2) Autoritățile contractante și entitățile contractante urmăresc să asigure transparența procedurii de atribuire și a îndeplinirii contractului, respectând articolul 28."

5 Articolul 38 din directiva menționată, intitulat „Selecția și evaluarea calitativă a candidaților”, prevede:

„(1) Autoritățile contractante și entitățile contractante verifică condițiile de participare referitoare la capacitatea profesională și tehnică și situația financiară și economică a candidaților sau a ofertanților, pe baza declarațiilor pe propria răspundere, precum și referința sau referințele care trebuie prezentate ca dovadă, în conformitate cu cerințele menționate în anunțul de concesionare care sunt nediscriminatorii și proporționale cu obiectul concesiunii. Condițiile de participare au legătură și sunt proporționale cu nevoia de a asigura capacitatea concesionarului de a executa contractul de concesiune, luând în considerare obiectul contractului și scopul de a asigura o concurență reală.

[…]

(7) Autoritățile contractante sau entitățile contractante pot exclude sau statul membru le poate solicita acestora să excludă de la participarea la atribuirea concesiunilor orice operator economic dacă este îndeplinită una din următoarele condiții:

[…]

(c) dacă autoritatea contractantă poate demonstra prin orice mijloace adecvate că operatorul economic se face vinovat de o abatere profesională gravă, care pune sub semnul întrebării integritatea sa;

[…]

(f) dacă operatorul economic a dat dovadă de deficiențe semnificative sau persistente la îndeplinirea unei cerințe de fond prevăzute de un contract de concesiune sau de un contract anterior încheiat cu o autoritate contractantă sau cu o entitate contractantă, astfel cum este definită în prezenta directivă sau în Directiva 2014/25/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243)] care a dus la încetarea anticipată a respectivului contract anterior, daune interese sau alte sancțiuni comparabile;

[…]

(9) Orice operator economic care se află în una dintre situațiile menționate la alineatele (4) și (7) poate furniza dovezi care să arate că măsurile luate de operatorul economic sunt suficiente pentru a demonstra fiabilitatea acestuia, în ciuda existenței motivului relevant de excludere. Dacă astfel de dovezi sunt considerate suficiente, operatorul economic în cauză nu este exclus de la procedură.

[…]”

6 Articolul 43 din Directiva 2014/23, intitulat „Modificarea contractelor în cursul perioadei lor de valabilitate”, are următorul cuprins:

„(1) Concesiunile pot fi modificate fără o nouă procedură de atribuire a concesiunilor în conformitate cu prezenta directivă în oricare din următoarele cazuri:

[…]

(c) în cazul în care sunt întrunite toate condițiile următoare:
   (i) necesitatea modificării a intervenit în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă sau entitate contractantă diligentă nu ar fi putut să le prevadă;
   (ii) modificarea nu schimbă caracterul general al concesiunii;
   (iii) în cazul concesiunilor atribuite de autoritatea contractantă, în scopul desfășurării unei alte activități decât cele menționate în anexa II, creșterea valorii nu depășește 50 % din valoarea concesiunii inițiale. În cazul în care se efectuează mai multe modificări succesive, această limitare se aplică valorii fiecărei modificări în parte. Astfel de modificări succesive nu se efectuează în scopul eludării aplicării prezentei directive;

(d) atunci când un nou concesionar îl înlocuiește pe cel căruia autoritatea contractantă sau entitatea contractantă i-a atribuit inițial concesiunea, drept consecință:
   (i) a unei clauze sau opțiuni de revizuire fără echivoc, în conformitate cu litera (a);
   (ii) a preluării poziției concesionarului inițial prin succesiune universală sau parțială, ca urmare a unor operațiuni de restructurare a societății comerciale, inclusiv preluare, fuziune, achiziție sau insolvență, de către un alt operator economic care îndeplinește criteriile de selecție calitativă stabilite inițial, cu condiția ca aceasta să nu implice alte modificări substanțiale ale contractului și să nu se facă în scopul de a eluda aplicarea prezentei directive sau
   (iii) a asumării de către autoritatea contractantă sau entitatea contractantă însăși a obligațiilor concesionarului principal față de subcontractanții săi, în cazul în care această posibilitate este prevăzută în legislația națională;

(e) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanțiale în sensul alineatului (4).

Autoritățile contractante sau entitățile contractante care au modificat o concesiune în cazurile prevăzute la literele (b) și (c) de la prezentul alineat publică un anunț în acest sens în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Anunțurile respective conțin informațiile prevăzute în anexa XI și se publică în conformitate cu articolul 33.

(2) În plus și fără a fi necesar să se verifice dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (4) literele (a)-(d), concesiunile pot fi de asemenea modificate fără a fi necesară o nouă procedură de atribuire a concesiunilor în conformitate cu prezenta directivă atunci când valoarea modificării se situează sub ambele valori care urmează:

(i) pragul prevăzut la articolul 8 și

(ii) 10 % din valoarea concesiunii inițiale.

Totuși, modificarea nu poate schimba caracterul general al concesiunii. În cazul în care se efectuează mai multe modificări succesive, evaluarea se face pe baza valorii nete cumulate a acestora.

[…]

(4) Modificarea unei concesiuni în cursul perioadei sale de valabilitate este considerată substanțială în sensul alineatului (1) litera (e) atunci când, prin această modificare, caracterul concesiunii devine substanțial diferit față de cel al concesiunii încheiate inițial. În orice caz, fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2), o modificare este considerată substanțială atunci când sunt îndeplinite una sau mai multe dintre următoarele condiții:

(a) modificarea introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura inițială de atribuire a concesiunilor, ar fi permis admiterea altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea altei oferte decât cea acceptată inițial sau ar fi atras alți participanți la procedura de atribuire a concesiunilor;

(b) modificarea schimbă balanța economică a concesiunii în favoarea concesionarului într-un mod care nu a fost prevăzut în concesiunea inițială;

(c) modificarea extinde domeniul de aplicare al concesiunii în mod considerabil;

(d) un nou concesionar îl înlocuiește pe cel căruia autoritatea contractantă sau entitatea contractantă i-a atribuit inițial concesiunea, în alte cazuri decât cele prevăzute la alineatul (1) litera (d).

(5) Pentru modificări ale dispozițiilor unei concesiuni în cursul perioadei sale de valabilitate altele decât cele prevăzute la alineatele (1) și (2), este necesară o nouă procedură de atribuire a concesiunii în conformitate cu prezenta directivă.”

7 Articolul 44 din această directivă, intitulat „Încetarea concesiunilor”, prevede:

„Statele membre se asigură că autoritățile contractante și entitățile contractante au posibilitatea, în condițiile stabilite de legislația națională aplicabilă, de a determina încetarea unei concesiuni în cursul perioadei sale de valabilitate dacă sunt îndeplinite una sau mai multe dintre următoarele condiții:

(a) a avut loc o modificare a concesiunii care ar fi necesitat o nouă procedură de atribuire a concesiunilor în conformitate cu articolul 43;

(b) concesionarul se afla, la momentul atribuirii concesiunii, în una dintre situațiile menționate la articolul 38 alineatul (4) și, prin urmare, ar fi trebuit exclus din procedura de atribuire a concesiunii;

(c) Curtea […] constată, în cadrul unei proceduri în temeiul articolului 258 [TFUE], că un stat membru a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, deoarece o autoritate sau o entitate contractantă aparținând statului membru respectiv a atribuit concesiunea în cauză fără a respecta obligațiile ce îi revin în temeiul tratatelor și al prezentei directive.”

8 În conformitate cu articolul 54 al doilea paragraf din Directiva 2014/23, aceasta nu se aplică în cazul atribuirii concesiunilor ofertate sau atribuite înainte de 17 aprilie 2014.

9 Anexa XI la această directivă, intitulată „Informații care trebuie incluse în anunțurile de modificare a unei concesiuni în cursul perioadei sale de valabilitate, conform articolului 43”, are următorul cuprins:

„[…]

4. Descrierea concesiunii înainte și după modificare: natura și amploarea lucrărilor, natura și amploarea serviciilor.

5. Dacă este cazul, modificarea valorii concesiunii, inclusiv creșterile prețurilor sau ale onorariilor cauzate de modificare.

6. Descrierea circumstanțelor care au făcut necesară modificarea.

[…]”

Dreptul italian

10 Articolul 43 din Decreto-legge nr. 201 – Disposizioni urgenti per la rescita, equitla e il consolidamento dei conti pubblici (Decretul-lege nr. 201 privind dispoziții urgente pentru creșterea, echitatea și consolidarea conturilor publice) din 6 decembrie 2011 (supliment ordinar nr. 251 la GURI nr. 284 din 6 decembrie 2011), transformat în lege, cu modificări, prin Legge n. 214 (Legea nr. 214) din 22 decembrie 2011, astfel cum a fost modificat prin articolul 16 din Decreto-legge nr. 109 (Decretul-lege nr. 109) din 28 septembrie 2018, transformat în lege, cu modificări, prin Legge n. 130 (Legea nr. 130) din 16 noiembrie 2018, prevede:

„(1) Actualizările și revizuirile convențiilor cu privire la autostrăzi valabile la data intrării în vigoare a prezentului decret, în cazul în care implică modificări sau schimbări ale planului de investiții sau aspecte cu caracter normativ menite să protejeze finanțele publice, sunt transmise, după consultarea Autorității de Reglementare a Transporturilor pentru competențele prevăzute la articolul 37 alineatul (2) litera (g), în ceea ce privește identificarea sistemelor tarifare, de către [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerul Infrastructurii și Transporturilor, Italia)] către CIPE [Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Comitetul Interministerial pentru Planificare Economică și Dezvoltare Durabilă, Italia)], care, după consultarea [Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Consiliul Consultativ pentru Punerea în Aplicare a Orientărilor pentru Reglementarea Serviciilor de Utilitate Publică, Italia)], se pronunță în termen de 30 de zile și, ulterior, aprobate printr-un decret al ministrului infrastructurii și transporturilor, adoptat în acord cu ministrul economiei și finanțelor, care trebuie publicat în termen de 30 de zile de la transmiterea convenției de către administrația concedentă.

(2) Actualizările sau revizuirile convențiilor cu privire la autostrăzi în curs la data intrării în vigoare a prezentului decret care nu determină schimbările sau modificările prevăzute la alineatul (1) sunt aprobate printr-un decret al Ministrului Infrastructurii și Transporturilor, adoptat în acord cu Ministrul Economiei și Finanțelor, adoptat în termen de 30 de zile de la transmiterea convenției de către administrația concedentă.

(2bis) În cazurile menționate la alineatele (1) și (2), după consultarea Autorității de Reglementare a Transporturilor, concedentul monitorizează aplicarea criteriilor de stabilire a tarifelor, luând în considerare de asemenea stadiul real de realizare a investițiilor deja incluse în tarife.

(3) Actualizările sau revizuirile convențiilor cu privire la autostrăzi, ale căror proiecte de act adițional au fost deja supuse avizului CIPE la data intrării în vigoare a prezentului decret, sunt aprobate printr-un decret al Ministrului Infrastructurii și Transporturilor, adoptat de comun acord cu Ministrul Economiei și Finanțelor, care urmează să fie adoptat în termen de 30 de zile de la transmiterea convenției de către administrația concedentă."

Litigiul principal și întrebările preliminare

11 La 12 octombrie 2007, ASPI și Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (Întreprinderea Națională Autonomă pentru Rețeaua Rutieră, Italia) au încheiat „Convenția unică de concesiune a unui ansamblu de tronsoane de autostradă", aceste tronsoane extinzându-se pe mai mult de 2 800 km. Potrivit articolului 4 din această convenție, concesionarea va înceta la 31 decembrie 2038. La 1 octombrie 2012, Ministerul Infrastructurii și Mobilității Durabile a succedat Întreprinderii Naționale Autonome pentru Rețeaua Rutieră în calitate de autoritate contractantă.

12 La 14 august 2018, podul Morandi, situat la Genova, s-a prăbușit, provocând moartea a 43 de persoane. Acest pod făcea parte din viaductul Polcevera pe autostrada A10, a cărei exploatare este concesionată către ASPI. La 16 august 2018, Ministerul Infrastructurii și Transporturilor a inițiat o procedură împotriva ASPI, ca urmare a încălcării grave a obligațiilor de întreținere și de conservare a rețelei de autostrăzi.

13 Începând cu 10 iulie 2019, au avut loc mai multe reuniuni între ASPI, președinția Consiliului de Miniștri, Ministerul Economiei și Finanțelor și Ministerul Infrastructurii și Mobilității Durabile, cu scopul de a găsi o soluție negociată la litigiile pendinte referitoare la prăbușirea podului Morandi.

14 La 11 iulie 2020, ASPI a prezentat o propunere de soluție negociată în care se angaja, în primul rând, să plătească cu titlu de intervenție financiară compensatorie suma de 3 400 milioane de euro, în al doilea rând, să consolideze standardele de securitate ale rețelei autostrăzi concesionate și, în al treilea rând, să cedeze, împreună cu Mundys SpA, fostă Atlantia SpA, societatea sa mamă, controlul asupra ASPI către Cassa Depositi e Prestiti SpA și către investitori considerați acceptabili de aceasta din urmă.

15 La 14 octombrie 2021, pe baza acestei propuneri, ASPI și Ministerul Infrastructurii și Mobilității Durabile au încheiat un acord de soluționare pe cale amiabilă (denumit în continuare „acordul de soluționare pe cale amiabilă"). În conformitate cu procedura prevăzută la articolul 43 din Decretul-lege 201 menționat la punctul 10 din prezenta hotărâre, acest acord a fost aprobat prin Decizia nr. 75 din 22 decembrie 2021 a CIPE, precum și prin Decretul nr. 37 din 22 februarie 2022 al Ministrului Infrastructurii și Mobilității Durabile, de comun acord cu Ministrul Economiei și Finanțelor.

16 Acordul de soluționare amiabilă a pus capăt procedurii inițiate împotriva ASPI pentru încălcarea gravă a obligațiilor de întreținere și de conservare a rețelei de autostrăzi, fără să se constate în mod formal existența unei neîndepliniri a obligațiilor din partea acesteia din urmă.

17 Adusbef a sesizat Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia), care este instanța de trimitere, cu o acțiune în anulare împotriva celor două acte menționate la punctul 15 din prezenta hotărâre, care au aprobat acordul de soluționare pe cale amiabilă, precum și împotriva mai multor acte conexe acestui acord.

18 În decizia de trimitere, această instanță a subliniat că autoritatea contractantă nu a procedat în mod formal la o examinare a conformității cu dispozițiile Directivei 2014/23 a modificării prin acordul de soluționare pe cale amiabilă a concesiunii autostrăzii acordate ASPI.

19 În primul rând, autoritatea contractantă nu ar fi verificat în mod formal dacă modificarea adusă acestei concesiuni îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din această directivă. Instanța de trimitere consideră, în această privință, că o neîndeplinire a obligațiilor de întreținere care revin concesionarului, susceptibilă să afecteze siguranța rutieră, nu poate fi considerată o împrejurare imprevizibilă în sensul acestei dispoziții.

20 În al doilea rând, autoritatea contractantă nu ar fi verificat nici dacă modificarea avută în vedere putea modifica „caracterul general al concesiunii” în sensul articolului 43 alineatul (1) primul paragraf litera (c) punctul (ii) din directiva menționată.

21 În al treilea rând, instanța de trimitere subliniază că, în conformitate cu acordul de soluționare pe cale amiabilă, Mundys a vândut 88 % din capitalul ASPI unei societăți holding al cărei acționar majoritar cu 51 % este Cassa Depositi e Prestiti Equity și în care două fonduri străine, Macquarie și Blackstone, dețin fiecare 24,5 %. Cu toate acestea, autoritatea contractantă nu ar fi examinat în mod formal dacă această modificare a componenței acționariatului ASPI necesita organizarea unei noi proceduri de atribuire a concesiunii, în special în raport cu articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2014/23.

22 În al patrulea rând, această instanță ridică problema, în lumina articolului 38 alineatul (7) litera (f) și a articolului 38 alineatul (9) din Directiva 2014/23, dacă acordul amiabil, care a condus la continuarea concesionării de autostrăzi în discuție în litigiul principal, ar fi trebuit să fie precedat de o evaluare formală a fiabilității ASPI, în urma prăbușirii podului Morandi. În această privință, instanța menționată observă că reconstrucția podului Morandi nu a fost încredințată ASPI, totuși titulara acestei concesiuni care includea exploatarea podului respectiv, ci unor întreprinderi terțe.

23 În al cincilea rând, în ipoteza în care ar fi trebuit organizată o nouă procedură de atribuire a concesiunii și/sau autoritatea contractantă ar fi trebuit să evalueze fiabilitatea concesionarului anterior încheierii acordului de soluționare pe cale amiabilă, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea articolului 44 din Directiva 2014/23, care reglementează rezilierea concesiunilor de către autoritatea contractantă. În special, această instanță ridică problema dacă dispoziția respectivă impune rezilierea unui contract de concesiune în curs atunci când a fost adusă o modificare cu încălcarea dispozițiilor directivei menționate.

24 În aceste condiții, Tribunale amministrativo per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„[În lumina] articolelor 38, 43 și 44 din Directiva 2014/23:

1) Interpretarea reglementării naționale în sensul că autoritatea contractantă poate desfășura o procedură de modificare a părților și a obiectului unei concesiuni de autostrăzi în curs de valabilitate sau de renegociere a acesteia, fără a examina și fără a se exprima cu privire la obligația de a iniția o procedură de achiziții publice, este contrată dreptului [Uniunii]?

2) Interpretarea reglementării naționale în sensul că autoritatea contractantă poate desfășura o procedură de modificare a părților și a obiectului unei concesiuni de autostrăzi în curs de valabilitate sau de renegociere a acesteia, fără a evalua fiabilitatea unui concesionar care a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor contractuale, este contrară dreptului [Uniunii]?

3) În cazul constatării unei încălcări a principiului atribuirii prin procedură de achiziții publice sau al constatării nefiabilității titularului unei concesiuni de autostrăzi, dreptul [Uniunii] impune obligația de a rezilia concesiunea în cauză?”

Procedura în fața Curții

25 Invocând importanța acțiunii principale la nivel național, instanța de trimitere a solicitat Curții să aplice procedura preliminară accelerată prevăzută la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții.

26 Prin decizia din 15 decembrie 2022, președintele Curții, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, a respins această cerere.

27 În această privință, trebuie amintit că procedura accelerată prevăzută la articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură constituie un instrument procedural destinat să răspundă unei situații de urgență extraordinare (Hotărârea din 28 aprilie 2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, punctul 21 și jurisprudența citată).

28 În speță, nu rezultă din elementele furnizate de instanța de trimitere în cererea sa de decizie preliminară, în special în susținerea cererii sale de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate, că natura prezentei cauze ar impune, cu titlu excepțional, examinarea acesteia în termen scurt, în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

29 În special, necesitatea unei examinări în termen scurt în aplicarea acestei dispoziții nu poate fi dedusă doar din caracterul sensibil din punct de vedere economic sau social al cauzei principale [a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2022, Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Asigurare medicală completă), C-247/20, EU:C:2022:177, punctul 45].

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

30 Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali, Mundys și guvernul italian au susținut că cererea de decizie preliminară este, în ansamblul său, inadmisibilă.

31 În primul rând, Mundys a arătat că Directiva 2014/23 nu este aplicabilă *ratione temporis* concesiunii în discuție în litigiul principal, care a fost atribuită la 11 octombrie 2007, din moment ce, potrivit articolului 54 al doilea paragraf din directiva menționată, aceasta nu se aplică atribuirii concesiunilor care au făcut obiectul unei oferte sau care au fost atribuite înainte de 17 aprilie 2014.

32 În această privință, trebuie amintit că, în cazul unei modificări substanțiale a unui contract de concesiune, legislația Uniunii în raport cu care trebuie apreciată această modificare este cea în vigoare la data acestei modificări, în pofida împrejurării că data încheierii contractului de concesiune inițial este anterioară intrării în vigoare a dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 septembrie 2021, Sisal și alții, C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672, punctul 28).

33 În speță, instanța de trimitere este chemată să stabilească printre altele dacă modificările aduse prin acordul de soluționare pe cale amiabilă, care a fost încheiat la 14 octombrie 2021, respectiv ulterior intrării în vigoare a Directivei 2014/23, trebuie considerate substanțiale în raport cu contractul de concesiune inițial.

34 Rezultă că, în litigiul principal, aspectul dacă au fost aduse modificări substanțiale contractului de concesiune inițial prin acordul de soluționare pe cale amiabilă trebuie apreciat în raport cu dispozițiile Directivei 2014/23.

35 În al doilea rând, Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali, și guvernul italian au susținut în esență că cererea de decizie preliminară trebuie declarată inadmisibilă ca urmare, pe de o parte, a caracterului ipotetic al întrebărilor adresate și, pe de altă parte, a lipsei unor precizări suficiente cu privire la contextul factual al litigiului principal, precum și cu privire la dispozițiile naționale aplicabile.

36 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale instituite prin articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru decizia ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe [Hotărârea din 21 martie 2023, Mercedes-Benz Group (Răspunderea producătorilor de vehicule echipate cu dispozitive de manipulare), C-100/21, EU:C:2023:229, punctul 52 și jurisprudența citată].

37 Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [Hotărârea din 21 martie 2023, Mercedes-Benz Group (Răspunderea producătorilor de vehicule echipate cu dispozitive de manipulare), C-100/21, EU:C:2023:229, punctul 53 și jurisprudența citată].

38 În această privință, Curtea a subliniat în mod repetat că procedura instituită la articolul 267 TFUE constituie un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale cu ajutorul căruia Curtea le furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt

necesare pentru soluționarea litigiilor asupra cărora urmează să se pronunțe și că justificarea trimiterii preliminare nu rezidă în formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci în nevoia inerentă soluționării efective a unui litigiu [Hotărârea din 9 ianuarie 2024, G. și alții (Numirea judecătorilor de drept comun în Polonia), C-181/21 și C-269/21, EU:C:2024:1, punctul 62, precum și jurisprudența citată].

39 Astfel cum reiese din însuși modul de redactare a articolului 267 TFUE, decizia preliminară solicitată trebuie să fie „necesară” pentru a permite instanței de trimitere să „pronunț[e] o hotărâre” în cauza cu care este sesizată [Hotărârea din 9 ianuarie 2024, G. și alții (Numirea judecătorilor de drept comun în Polonia), C-181/21 și C-269/21, EU:C:2024:1, punctul 63, precum și jurisprudența citată].

40 În speță, prima și a doua întrebare adresate de instanța de trimitere nu se încadrează în situațiile enumerate la punctul 37 din prezenta hotărâre, în care prezumția de pertinență a unei întrebări preliminare poate fi răsturnată. Astfel, interpretarea solicitată a dreptului Uniunii în cadrul acestor întrebări, care urmărește să stabilească dacă modificarea concesiunii autostrăzi acordate ASPI în urma prăbușirii podului Morandi este compatibilă cu dispozițiile Directivei 2014/23, are o legătură directă cu obiectul litigiului principal, instanța de trimitere fiind sesizată cu o acțiune în anulare împotriva acordului de soluționare pe cale amiabilă.

41 În schimb, nu aceasta este situația celei de a treia întrebări adresate de instanța de trimitere, astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 89 și 90 din concluzii.

42 Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 44 din Directiva 2014/23 stabilește o obligație de reziliere a unei concesiuni în curs atunci când a fost efectuată o modificare a acesteia cu încălcarea fie a obligației de a se organiza o nouă procedură de atribuire, fie a eventualei obligații de a se examina fiabilitatea concesionarului.

43 În temeiul articolului 44 din această directivă, statele membre trebuie să se asigure că autoritățile contractante au posibilitatea de a determina încetarea unei concesiuni în cursul perioadei sale de valabilitate dacă a avut loc o modificare a concesiunii fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, cu încălcarea articolului 43 alineatul (5) din directiva menționată sau în cazul în care concesionarul ar fi trebuit să fie exclus din procedura de atribuire a concesiunii în temeiul articolului 38 alineatul (4) din aceeași directivă.

44 În speță, din cererea de decizie preliminară și din observațiile prezentate Curții reiese că instanța de trimitere este sesizată cu o acțiune în anulare introdusă de Adusbef, o asociație de consumatori, împotriva actelor prin care s-a aprobat acordul de soluționare pe cale amiabilă, precum și împotriva mai multor acte conexe acestui acord.

45 Astfel, niciun element din dosarul de care dispune Curtea nu sugerează că instanța de trimitere ar fi chemată să examineze o eventuală încetare de către autoritatea contractantă a concesiunii autostrăzii deținute de ASPI, în temeiul articolului 44 din Directiva 2014/23.

46 În plus, Curtea constată că, pe de o parte, decizia de trimitere nu conține nicio trimitere la Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO 1989, L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 (JO 2007, L 335,

p. 31), și, pe de altă parte, explicațiile furnizate de instanța de trimitere nu permit să se identifice cu precizia necesară dispozițiile acestei directive a căror interpretare s-ar putea dovedi, dacă este cazul, relevantă pentru a răspunde la a treia întrebare.

47 Rezultă că, în conformitate cu jurisprudența constantă amintită la punctele 38 și 39 din prezenta hotărâre, a treia întrebare trebuie considerată inadmisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

48 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2014/23 trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia autoritatea contractantă poate modifica o concesionare în cursul perioadei sale de valabilitate, în ceea ce privește persoana concesionarului și obiectul acestei concesiuni, fără a organiza o nouă procedură de atribuire a concesiunii și fără a fi prezentat motivele pentru care a considerat că nu era obligată să organizeze o astfel de procedură.

49 Este necesar să se arate că modificarea contractelor de concesiune în curs de valabilitate este reglementată de articolul 43 din Directiva 2014/23.

50 Prin urmare, la prima întrebare trebuie să se răspundă în lumina dispozițiilor acestui articol.

51 Curtea a avut deja ocazia să precizeze că articolul menționat a realizat o armonizare exhaustivă a ipotezelor în care, pe de o parte, concesiunile pot fi modificate fără să fie însă necesară în acest scop organizarea unei noi proceduri de atribuire a concesiunii conforme cu normele stabilite de aceeași directivă și a celor în care, pe de altă parte, este necesară o astfel de procedură de atribuire în cazul unei modificări a condițiilor concesiunii (Hotărârea din 2 septembrie 2021, Sisal și alții, C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672, punctul 31).

52 În temeiul articolului 43 alineatul (5) din Directiva 2014/23, orice modificare a dispozițiilor unei concesiuni în curs necesită, în principiu, organizarea unei noi proceduri de atribuire, cu excepția modificărilor menționate la alineatele (1) și (2) ale acestui articol.

53 Din cele de mai sus rezultă că articolul 43 alineatele (1) și (2) din această directivă enumeră în mod exhaustiv situațiile în care o concesiune în curs poate fi modificată fără a se organiza o nouă procedură de atribuire.

54 În speță, este cert că, în urma prăbușirii podului Morandi la 14 august 2018, concesiunea autostrăzii acordată ASPI a fost modificată la 14 octombrie 2021 prin acordul de soluționare pe cale amiabilă, fără să fi fost organizată o nouă procedură de atribuire a concesiunii.

55 Trebuie amintit în această privință că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, care este întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, instanța națională este singura competentă să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, precum și să interpreteze și să aplice dreptul național (Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punctul 76).

56 În consecință, nu este de competența Curții, ci numai a instanței naționale să aprecieze, în lumina tuturor împrejurărilor relevante, dacă fiecare dintre modificările aduse de acordul de soluționare pe cale amiabilă concesiunii autostrăzii deținute de ASPI se încadrează în una dintre situațiile prevăzute la articolul 43 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23. Dacă situația s-ar prezenta astfel, ar rezulta că respectivele modificări puteau fi aduse fără a se organiza o nouă procedură de atribuire a concesiunii.

57 În schimb, dacă instanța națională ar constata că una sau mai multe dintre aceste modificări nu se încadrează în nicio situație prevăzută la articolul 43 alineatele (1) și (2) din această directivă, ar trebui să se deducă de aici că modificarea sau modificările în cauză au fost realizate cu încălcarea obligației, prevăzută la articolul 43 alineatul (5) din directiva menționată, de a se organiza o nouă procedură de atribuire a concesiunii.

58 În speță, instanța de trimitere, precum și părțile care au prezentat observații Curții au evocat posibilitatea ca modificările aduse prin acordul de soluționare pe cale amiabilă să intre sub incidența dispozițiilor articolului 43 alineatul (1) primul paragraf literele (c)-(e) din Directiva 2014/23. În această privință, trebuie să se furnizeze instanței de trimitere elementele de interpretare a dreptului Uniunii relevante pentru soluționarea litigiului principal.

59 Mai întâi, în temeiul articolului 43 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din această directivă, o concesiune în curs poate fi modificată fără o nouă procedură de atribuire, cu condiția printre altele ca modificarea să devină necesară din cauza unor împrejurări pe care o autoritate contractantă diligentă nu le putea prevedea și să nu schimbe natura globală a concesiunii.

60 Instanța de trimitere ridică problema aplicabilității acestei dispoziții în împrejurări în care modificarea adusă concesiunii în curs de valabilitate devine necesară ca urmare a unei neîndepliniri a obligațiilor contractuale de către concesionar, care ar consta, în speță, într-o încălcare gravă a obligațiilor de întreținere a rețelei de autostrăzi a cărei exploatare a fost concesionată ASPI.

61 Este numai de competența instanței naționale să aprecieze existența unei astfel de încălcări a obligațiilor contractuale de către concesionar în împrejurările din litigiul principal, precum și, dacă este cazul, existența unui raport de cauzalitate între această neîndeplinire a obligațiilor și modificarea adusă concesiunii în curs.

62 În aceste condiții, pe de o parte, reiese din considerentul (75) al Directivei 2014/23 că contractele de concesiune cuprind de obicei modalități tehnice și financiare pe termen lung și complexe care adesea fac obiectul unor condiții în schimbare, astfel încât legiuitorul Uniunii a considerat că este necesar să se precizeze condițiile în care modificarea unui contract de concesiune pe perioada executării sale impune o nouă procedură de atribuire a concesiunii, ținând seama de jurisprudența relevantă a Curții.

63 Pe de altă parte, din considerentul (76) al Directivei 2014/23 rezultă că articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din această directivă are ca obiect să confere autorităților contractante și entităților contractante o anumită marjă de manevră pentru a putea adapta concesiunea la împrejurări externe pe care nu le puteau prevedea în momentul atribuirii acesteia.

64 Or, o neîndeplinire a obligațiilor contractuale din partea concesionarului nu poate fi considerată, în sine, drept o împrejurare pe care o autoritate contractantă diligentă nu putea să o prevadă, în sensul articolului 43 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 2014/23. În consecință,

ținând seama de finalitatea acestei dispoziții, astfel cum rezultă din considerentul (76) al acestei directive, o neîndeplinire de către concesionar a obligațiilor sale contractuale nu poate justifica modificarea unei concesiuni în cursul perioadei de valabilitate fără deschiderea către concurență.

65 În ceea ce privește, în continuare, articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2014/23, această dispoziție stabilește condițiile în care un nou concesionar poate înlocui concesionarul inițial fără a fi necesară organizarea unei noi proceduri de atribuire.

66 Instanța de trimitere ridică problema aplicabilității acestei dispoziții în împrejurările din litigiul principal, dat fiind că acordul de soluționare pe cale amiabilă a determinat o modificare a componenței acționariatului concesionarului, și anume ASPI, descrisă la punctul 21 din prezenta hotărâre și care a determinat o modificare de durată în controlul ASPI.

67 În această privință, nu rezultă că o modificare a componenței acționariatului concesionarului poate fi considerată, ca atare, o modificare a concesiunii înseși, în sensul articolului 43 alineatul (5) din Directiva 2014/23.

68 Mai specific, cesiunile de părți din capitalul social al concesionarului, fie în beneficiul unor noi acționari sau al unor acționari existenți, nu determină înlocuirea concesionarului inițial cu un nou concesionar, situație avută în vedere la articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din această directivă, ci numai modificări în componența sau în repartizarea capitalului social al acestui concesionar.

69 În măsura în care modificările care afectează capitalul social al concesionarului nu modifică concesiunea în sensul articolului 43 alineatul (5) din Directiva 2014/23, acestea nu impun organizarea unei noi proceduri de atribuire.

70 În sfârșit, din articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2014/23 coroborat cu articolul 43 alineatul (4) din această directivă rezultă că modificările care nu sunt „substanțiale” nu trebuie să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire. O modificare este considerată „substanțială” atunci când, prin această modificare, caracterul concesiunii devine substanțial diferit față de cel al concesiunii încheiate inițial. Considerentul (75) al acestei directive precizează, în această privință, că astfel de modificări demonstrează intenția părților de a renegocia condițiile esențiale ale concesiunii.

71 Conform jurisprudenței constante amintite la punctul 55 din prezenta hotărâre, este exclusiv de competența instanței naționale sarcina de a aprecia dacă modificările aduse prin acordul de soluționare pe cale amiabilă, al cărui conținut a fost rezumat la punctul 14 din prezenta hotărâre, prezintă un caracter „substanțial” în sensul dispozițiilor citate anterior.

72 Trebuie precizat, în această privință, că noile obligații impuse concesionarului, precum plata unei compensații financiare sau consolidarea normelor de securitate a rețelei autostrăzi concesionate, nu intră sub incidența prezumției stabilite la articolul 43 alineatul (4) litera (b) din această directivă, în temeiul căreia trebuie întotdeauna considerate substanțiale modificările care schimbă balanța economică a concesiunii în favoarea concesionarului.

73 Din explicațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că aceasta ridică de asemenea problema cerințelor formale pe care autoritatea contractantă trebuie să le respecte în cazul unei modificări aduse unei concesiuni în curs de valabilitate, precum modificările prevăzute în acordul de soluționare pe cale amiabilă care fac obiectul litigiului principal. În această privință, trebuie să se

distingă două situații, în funcție de împrejurarea dacă modificările în discuție trebuie sau nu trebuie să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire în conformitate cu articolul 43 din Directiva 2014/23, aspect a cărui stabilire este de competența acestei instanțe.

74 Atunci când modificarea avută în vedere nu se încadrează în una dintre situațiile prevăzute la articolul 43 alineatele (1) și (2) din această directivă, astfel încât această modificare trebuie să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire, trebuie îndeplinite toate cerințele de formă stabilite în titlul II din directiva menționată, în special publicarea unui anunț de concesionare în conformitate cu articolul 31 din aceeași directivă.

75 În caz contrar, și anume atunci când modificarea unei concesiuni în curs de valabilitate nu impune organizarea unei noi proceduri de atribuire, cerințele formale stabilite în titlul II din directiva menționată nu sunt aplicabile.

76 În această ipoteză, articolul 43 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/23 prevede însă, în anumite cazuri, publicarea unui anunț de modificare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* în conformitate cu articolul 33 din această directivă, anunțul respectiv trebuind să conțină informațiile prevăzute în anexa XI la directiva menționată.

77 În conformitate cu articolul 43 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/23, această obligație de a publica un anunț de modificare nu privește toate modificările care pot fi realizate fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, ci numai pe cele prevăzute la articolul 43 alineatul (1) primul paragraf literele (b) și (c) din această directivă.

78 În plus, acest anunț de modificare trebuie publicat ulterior modificării avute în vedere, iar nu anterior acesteia. Astfel, modul de redactare a articolului 43 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată vizează în mod univoc autoritățile contractante „care au modificat” o concesiune în cursul perioadei sale de valabilitate.

79 Acestea fiind precizate, mai trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, autoritatea contractantă trebuie să se conformeze principiului general de drept al Uniunii referitor la o bună administrare, acest principiu trebuind să fie respectat de statele membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii. Printre cerințele care decurg din principiul menționat, obligația de motivare a deciziilor adoptate de autoritățile naționale are o importanță deosebită, întrucât permite destinatarilor acestor decizii să își apere drepturile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să formuleze o cale de atac jurisdicțională împotriva acestora (Hotărârea din 21 decembrie 2023, Infraestruturas de Portugal și Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, punctul 87).

80 Această obligație de motivare, care revine autorităților contractante, decurge de asemenea din obligația lor de a garanta transparența atât a procedurii de atribuire, cât și a executării contractului de concesiune, conform articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2014/23.

81 În contextul dispozițiilor articolului 43 alineatele (1) și (2) din directiva menționată, această obligație de motivare trebuie să permită în special altor persoane decât concesionarul să ia cunoștință de motivele pentru care autoritatea contractantă a apreciat că concesionarea în curs de valabilitate putea fi modificată fără a se organiza o nouă procedură de atribuire.

82 În practică, această motivare trebuie să permită oricărei persoane interesate să identifice, fără dificultate, motivele pentru care autoritatea contractantă a considerat că nu era obligată să organizeze o nouă procedură de atribuire a concesiunilor în temeiul dispozițiilor relevante ale articolului 43 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23 și/sau al măsurilor naționale care au transpus aceste dispoziții.

83 Astfel, în lipsa unei asemenea motivări, persoanele susceptibile să aibă un interes de a exercita acțiunea împotriva unei asemenea decizii, în special a celor potențial lezate de aceasta, nu ar fi în măsură să aprecieze, în deplină cunoștință de cauză, oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva deciziei menționate.

84 În împrejurările din litigiul principal, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă deciziile care au consemnat modificarea concesiunii autostrăzi acordate ASPI au îndeplinit această obligație de motivare.

85 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 43 din Directiva 2014/23 coroborat cu principiul general al bunei administrări trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia autoritatea contractantă poate modifica o concesiune în curs de valabilitate, în ceea ce privește persoana concesionarului și obiectul acestei concesiuni, fără a organiza o nouă procedură de atribuire a concesiunii, cu condiția ca această modificare să nu intre sub incidența articolului 43 alineatul (5) din această directivă și ca autoritatea contractantă să fi expus motivele pentru care a considerat că nu era obligată să organizeze o astfel de procedură.

Cu privire la a doua întrebare

86 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2014/23 trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia autoritatea contractantă poate modifica o concesiune în curs de valabilitate fără să fi evaluat fiabilitatea concesionarului în împrejurări în care acesta din urmă a săvârșit sau este suspectat de săvârșirea unei încălcări contractuale grave.

87 Cu titlu introductiv, în ceea ce privește declarațiile ASPI, Mundys și ale guvernului italian potrivit cărora nicio neîndeplinire a obligațiilor contractuale de către concesionar nu a fost constatată oficial în speță, trebuie amintit că instanța națională este singura competentă să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal.

88 A doua întrebare adresată de instanța de trimitere vizează în mod explicit evaluarea fiabilității „unui concesionar care a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor contractuale”. În consecință, Curtea va examina această întrebare pe baza acestei premise de fapt.

89 În conformitate cu cele precizate la punctul 73 din prezenta hotărâre, trebuie să se distingă două situații după cum modificările concesionării în curs trebuie sau nu trebuie să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire în temeiul articolului 43 din Directiva 2014/23, aspect care trebuie stabilit de instanța de trimitere.

90 În primul rând, dacă modificarea avută în vedere nu se încadrează în una dintre situațiile prevăzute la articolul 43 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23, astfel încât această modificare trebuie să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire în conformitate cu articolul 43 alineatul (5) din directiva menționată, trebuie îndeplinite toate cerințele stabilite în titlul II din aceeași directivă.

91 Printre aceste cerințe figurează în special cele referitoare la selecția și la evaluarea calitativă a candidatului, enumerate la articolul 38 din Directiva 2014/23.

92 În temeiul articolului 38 alineatul (1) din această directivă, condițiile de participare, care se referă în special la capacitatea profesională și tehnică, trebuie să fie legate și proporționale cu necesitatea de a asigura capacitatea concesionarului de a executa contractul de concesiune, ținând seama de obiectul concesiunii și obiectivul de a asigura o concurență efectivă.

93 La fel ca articolul 57 alineatul (4) primul paragraf din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), ale cărui dispoziții corespund în esență celor ale articolului 38 alineatul (7) din Directiva 2014/23, posibilitatea sau chiar obligația autorității contractante de a aplica motivele de excludere prevăzute la această din urmă dispoziție este destinată în special să îi permită să aprecieze integritatea și fiabilitatea fiecărui operator economic care participă la o procedură de atribuire a unui contract de concesiune (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 decembrie 2023, Infraestruturas de Portugal și Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, punctul 56).

94 Legiuitorul Uniunii a intenționat astfel să se asigure că autoritățile contractante dispun în toate statele membre de posibilitatea de a exclude operatorii economici pe care îi consideră nefiabili (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 decembrie 2023, Infraestruturas de Portugal și Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, punctul 57).

95 În special, articolul 38 alineatul (7) litera (c) din Directiva 2014/23 prevede că autoritățile contractante pot exclude sau statele membre le pot solicita acestora să excludă un operator economic în cazul în care se demonstrează prin orice mijloace adecvate că operatorul economic s-a făcut vinovat de o abatere profesională gravă, care pune sub semnul întrebării integritatea sa. Curtea a avut deja ocazia să precizeze că noțiunea de „abatere profesională”, care acoperă orice comportament culpabil care afectează credibilitatea, integritatea sau fiabilitatea profesională a operatorului economic în cauză, trebuie să facă obiectul unei interpretări largi (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen și K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, punctul 45).

96 Pe de altă parte, deși articolul 38 alineatul (7) din această directivă enumeră în mod exhaustiv motivele facultative de excludere care pot să justifice excluderea unui operator economic de la participarea la o procedură de atribuire a unei concesiuni pentru rațiuni întemeiate pe elemente obiective, referitoare la calitățile sale profesionale (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen și K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, punctul 54), nimic nu împiedică autoritatea contractantă să impună cerințe deosebit de ridicate privind capacitatea și fiabilitatea concesionarilor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 7 septembrie 2023, Comisia/Polonia, C-601/21, EU:C:2023:629, punctul 92).

97 Rezultă că autoritatea contractantă este obligată, anterior modificării unei concesiuni care necesită organizarea unei noi proceduri de atribuire în temeiul articolului 43 alineatul (5) din directiva menționată, să examineze fiabilitatea candidaților în conformitate cu dispozițiile articolului 38 din aceeași directivă.

98 În al doilea rând, în ipoteza în care modificarea nu trebuie să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire, pentru motivul că aceasta se încadrează în unul dintre cazurile prevăzute la articolul 43 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/23, trebuie să se constate că singura dispoziție care stabilește o obligație a autorității contractante de a verifica fiabilitatea concesionarului se regăsește la articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) punctul (ii) din această directivă.

99 Potrivit acestei din urmă dispoziții, atunci când un nou concesionar înlocuiește concesionarul inițial drept consecință a preluării poziției concesionarului inițial prin succesiune universală sau parțială, ca urmare a unor operațiuni de restructurare a societății comerciale, inclusiv preluare, fuziune, achiziție sau insolvență, noul concesionar trebuie să îndeplinească criteriile de selecție calitativă stabilite inițial.

100 Cu toate acestea, pentru motivele indicate la punctele 65-69 din prezenta hotărâre și sub rezerva verificărilor de ordin factual care trebuie efectuate de instanța de trimitere, nu rezultă că articolul 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2014/23 este aplicabil în împrejurări precum cele din litigiul principal, care se caracterizează printr-o modificare a componenței acționariatului concesionarului, și anume ASPI.

101 Nicio altă dispoziție a articolului 43 din această directivă, care reglementează în mod exhaustiv situațiile în care o concesiune poate fi modificată fără a se organiza o nouă procedură de atribuire, nu prevede obligația autorității contractante de a verifica fiabilitatea concesionarului.

102 Pe de altă parte, deși articolul 44 din Directiva 2014/23 obligă statele membre să prevadă posibilitatea autorității contractante de a determina încetarea concesiunii în cursul perioadei sale de valabilitate în trei situații, printre care, în temeiul literei (a) a acestui articol, atunci când modificarea concesiunii ar fi trebuit să facă obiectul unei noi proceduri de atribuire, nici acest articol, nici vreo altă dispoziție din această directivă nu identifică obligațiile pe care statele membre ar trebui să le prevadă în sarcina autorității contractante în cazul neîndeplinirii de către concesionar a obligațiilor pe care i le impune contractul de concesiune.

103 În lipsa unei armonizări la nivelul Uniunii, revine fiecărui stat membru sarcina de a stabili normele care permit autorității contractante să reacționeze în cazul în care concesionarul a săvârșit sau este suspectat de săvârșirea unei încălcări contractuale grave, care repune în discuție fiabilitatea sa, în cursul executării concesiunii.

104 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolul 43 din Directiva 2014/23 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia autoritatea contractantă poate modifica o concesiune în cursul perioadei sale de valabilitate fără să fi evaluat fiabilitatea concesionarului atunci când această modificare nu intră nici sub incidența articolului 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) punctul (ii), nici a articolului 43 alineatul (5) din directiva menționată. Revine fiecărui stat membru sarcina de a stabili normele care permit autorității contractante să reacționeze atunci când concesionarul a săvârșit sau este suspectat de săvârșirea unei încălcări contractuale grave, care repune în discuție fiabilitatea sa, în cursul executării concesiunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

105 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 a cincea) declară:

1) **Articolul 43 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune coroborat cu principiul general al bunei administrări**

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia autoritatea contractantă poate modifica o concesiune în curs de valabilitate, în ceea ce privește persoana concesionarului și obiectul acestei concesiuni, fără a organiza o nouă procedură de atribuire a concesiunii, cu condiția ca această modificare să nu intre sub incidența articolului 43 alineatul (5) din această directivă și ca autoritatea contractantă să fi expus motivele pentru care a considerat că nu era obligată să organizeze o astfel de procedură.

2) **Articolul 43 din Directiva 2014/23**

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia autoritatea contractantă poate modifica o concesiune în cursul perioadei sale de valabilitate fără să fi evaluat fiabilitatea concesionarului atunci când această modificare nu intră nici sub incidența articolului 43 alineatul (1) primul paragraf litera (d) punctul (ii), nici a articolului 43 alineatul (5) din directiva menționată. Revine fiecărui stat membru sarcina de a stabili normele care permit autorității contractante să reacționeze atunci când concesionarul a săvârșit sau este suspectat de săvârșirea unei încălcări contractuale grave, care repune în discuție fiabilitatea sa, în cursul executării concesiunii.

Semnături