Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

18 septembrie 2019*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Directiva 2004/18/CE – Coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii – Concesionări de lucrări publice – Prelungirea duratei unei concesionări existente pentru construirea și exploatarea unei autostrăzi, fără publicarea unui anunț de participare”

În cauza C-526/17,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 4 septembrie 2017,

Comisia Europeană, reprezentată de G. Gattinara, de P. Ondrůšek și de A. Tokár, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de V. Nunziata, de E. De Bonis și de P. Pucciariello, avvocati dello Stato,

pârâtă,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul E. Regan, președinte de cameră, și domnii C. Lycourgos, E. Juhász (raportor), M. Ilešič și I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 12 decembrie 2018,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 21 martie 2019,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin prelungirea de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046 a concesionării autostrăzii A 12 Livorno-Civitavecchia (Italia) fără publicarea vreunui anunț de participare, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2 și 58 din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1422/2007 al Comisiei din 4 decembrie 2007 (JO 2007, L 317, p. 34) (denumită în continuare „Directiva 2004/18”).

Cadrul juridic

2 Articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18 definește „contractele de achiziții publice de lucrări” drept „contracte de achiziții publice, având ca obiect fie execuția, fie atât proiectarea, cât și execuția unor lucrări referitoare la una dintre activitățile menționate la anexa I sau a unei lucrări, fie realizarea, prin orice mijloace, a unei lucrări care să răspundă unor necesități precizate de autoritatea contractantă”. Potrivit aceleiași dispoziții, o „lucrare” este „rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcție sau de lucrări publice destinată să îndeplinească ea însăși o funcție economică sau tehnică”.

3 Anexa I la această directivă, intitulată „Lista activităților prevăzute la articolul 1 alineatul (2) litera (b)”, cuprinde construcția de șosele [clasa 45.23, potrivit nomenclatorului general al activităților economice din Comunitățile Europene (NACE)], care include, drept clasă, construcția de autostrăzi.

4 Articolul 1 alineatul (3) din directiva menționată definește „concesionarea lucrărilor publice” ca fiind „un contract care prezintă aceleași caracteristici ca un contract de achiziții publice de lucrări, cu excepția compensației pentru lucrările efectuate, care poate consta fie exclusiv în dreptul de exploatare a lucrării, fie în dreptul de exploatare și o plată”.

5 Potrivit articolului 2 din Directiva 2004/18, intitulat: „Principii de atribuire a contractelor”:

„Autoritățile contractante tratează operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează potrivit principiului transparenței.”

6 În temeiul articolului 56 din această directivă, normele aplicabile concesionării lucrărilor publice se aplică tuturor contractelor de concesionare a lucrărilor publice încheiate de autoritățile contractante, în cazul în care valoarea respectivelor contracte este egală cu sau mai mare de 5 150 000 de euro.

7 Articolul 58 din directiva menționată, intitulat „Publicarea anunțului privind concesionările de lucrări publice”, prevede:

„(1) Autoritățile contractante care doresc să atribuie un contract de concesionare a unor lucrări publice își fac cunoscută intenția prin intermediul unui anunț.

(2) Anunțurile privind concesionarea lucrărilor publice cuprind informațiile prevăzute de anexa VII C și, după caz, orice alte informații pe care autoritatea contractantă le consideră utile, conform formularelor standard adoptate de Comisie în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 77 alineatul (2).

(3) Anunțurile se publică în conformitate cu articolul 36 alineatele (2)-(8).

(4) Articolul 37 privind publicarea anunțurilor se aplică, de asemenea, concesionărilor de lucrări publice.”

8 Potrivit articolului 80 alineatul (1) din Directiva 2004/18, statele membre trebuiau să pună în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 31 ianuarie 2006 cel târziu.

Istoricul litigiului

Contractul de concesionare din anul 1969

9 La 23 octombrie 1969, un contract de concesionare a lucrărilor publice (denumit în continuare „contractul de concesionare din anul 1969”) a fost încheiat între Azienda Nazionale Autonoma delle Strade SpA (ANAS), autoritate contractantă responsabilă cu concesionările de autostrăzi, și Società Autostrada Tirrenica SpA (SAT), operator economic. Articolul 1 din contractul menționat prevede că acesta are ca obiect construirea și exploatarea autostrăzii care leagă Livorno de Civitavecchia, cu o lungime totală de aproximativ 237 km.

10 Articolul 5 din contractul de concesionare din anul 1969 prevede, printre altele, la alineatul (1) că construcția tronsoanelor de către concesionar trebuie să respecte termenele stabilite în planul general de punere în aplicare a lucrărilor și, la alineatul (2), că acest concesionar are posibilitatea de a anticipa construcția tronsoanelor, fără a avea însă dreptul la o anticipare a contraprestației corespunzătoare. Potrivit alineatului (3) al acestui articol 5, ulterior aprobării proiectelor de punere în aplicare, concesionarul trebuie să înceapă lucrările de construcție a loturilor la datele stabilite de planul general de punere în aplicare a lucrărilor și să livreze lucrările complete în termenele prevăzute de caietele de sarcini speciale respective. În temeiul alineatului (4) al articolului 5 menționat, la cererea concesionarului și din motive care nu sunt imputabile acestuia, ANAS poate prelungi termenele stabilite pentru prezentarea fiecărui proiect atât în ceea ce privește începutul, cât și sfârșitul lucrărilor referitoare la acesta. Același articol 5 prevede la alineatul (5) că, în acest din urmă caz, data expirării concesionării poate fi amânată pentru o perioadă care să nu depășească prelungirea acordată în conformitate cu alineatul anterior și la alineatul (6) că gestionarea lucrărilor este reglementată de dispozițiile privind lucrările de stat și de caietul de sarcini general.

11 Articolul 7 din contractul de concesionare din anul 1969 prevede că concesionarea se va încheia la sfârșitul celui de al treizecilea an de la data la care începe exploatarea întregii autostrăzi. Cu toate acestea, fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute la articolul 5 alineatele (5) și (6) ale acestui contract, perioada nu trebuie să depășească cel de al treizecilea an de la data la care sunt finalizate lucrările descrise în planul general de punere în aplicare a lucrărilor menționat la articolul 5 alineatele (1) și (2) din respectivul contract.

12 Concesionarea atribuită prin contractul de concesionare din anul 1969 a fost aprobată și a devenit executorie la 7 noiembrie 1969.

Actul adițional din anul 1987

13 La 14 octombrie 1987, ANAS și SAT au semnat un act adițional la contractul de concesionare din anul 1969 (denumit în continuare „actul adițional din anul 1987”).

14 Articolul 14 din acest act adițional prevede că „durata concesionării actuale este stabilită la 30 de ani de la data la care întreaga autostradă este deschisă traficului”.

Contractul din anul 1999

15 La 7 octombrie 1999, ANAS și SAT au încheiat un contract (denumit în continuare „contractul din anul 1999”), al cărui articol 2 este intitulat „Obiectul”.

16 Potrivit articolului 2 alineatul (1) din contractul menționat, acesta reglementează între autoritatea concedentă și concesionar exploatarea tronsonului de 36,6 km între Livorno și Cecina, deschis traficului la 3 iulie 1993 și care face parte integrantă din autostrada A 12 Livorno-Civitavecchia, a cărei concesionare pentru construire și pentru exploatare a fost acordată SAT.

17 În temeiul articolului 2 alineatul (2) din respectivul contract, sunt încredințate concesionarului activitățile și sarcinile necesare exploatării acestei autostrăzi, potrivit modalităților și condițiilor prevăzute de contract, precum și conform articolului 14 din legge n. 531 – Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale (Legea nr. 531 privind introducerea unui plan pe zece ani pentru viabilitatea drumurilor principale și a unor măsuri de restructurare în sectorul autostrăzilor) din 12 august 1982 (GURI nr. 223 din 14 august 1982).

18 Articolul 2 alineatul (3) din același contract prevede că, „în momentul în care sunt îndeplinite condițiile legale și factuale pentru continuarea programului de construcție pentru care a fost acordată concesionarea, se va încheia un act suplimentar special (addendum) pentru stabilirea unui cadru contractual pentru construirea și exploatarea a două tronsoane suplimentare: Cecina-Grosseto și Grosseto-Civitavecchia”.

19 Articolul 23 din contractul din anul 1999, intitulat „Durata concesionării”, prevede la alineatul (1) că „expirarea concesionării este stabilită la 31 octombrie 2028”.

Acordul unic din anul 2009

20 La 11 martie 2009, ANAS și SAT au semnat un proiect de acord (denumit în continuare „acordul unic din anul 2009”), care prevede la articolul 1 alineatul 4 că „părțile convin că nu au niciun drept, interes sau pretenție, actuală sau potențială, în ceea ce privește [contractul din anul 1999] sau orice act ori măsură adoptată înainte de încheierea prezentului acord”.

21 Articolul 2 din acest acord unic, intitulat „Obiect”, prevede la alineatul 1 că „[p]rezentul acord unic reglementează în întregime și în mod exclusiv raportul dintre autoritatea concedentă și concesionar în ceea ce privește proiectarea, construcția și exploatarea tuturor lucrărilor atribuite anterior în temeiul contractului de concesionare încheiat cu ANAS la 7 octombrie 1999:

(a) A 12 Livorno-Cecina (Rosignano), 36,6 km

(deschisă traficului la 3 iulie 1993);

(b) Cecina (Rosignano)-Grosseto, 110,5 km;

(c) Grosseto-Civitavecchia, 95,5 km,

	în total 242,6 km”.

22 Articolul 4 din acordul unic menționat, intitulat „Durata concesionării”, prevede la alineatul 1 că „termenul de încetare a concesiunii, în funcție de finalizarea autostrăzii Cecina (Rosignano)-Civitavecchia luând în considerare perioadele în care a fost suspendată execuția lucrărilor menționată în preambul și la articolul 143 din Decretul legislativ nr. 163/2006, se încheie la 31 decembrie 2046. […]”

Procedura precontencioasă

23 În anul 2009, a fost adresată Comisiei o plângere cu privire la prelungirea, prevăzută de acordul unic din anul 2009, a duratei concesionării referitoare la autostrada A 12 care leagă Livorno de Civitavecchia, de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046.

24 Între Comisie și autoritățile italiene au avut loc contacte în această privință, fără a se ajunge însă la o soluție.

25 În urma mai multor contacte infructuoase cu autoritățile italiene, la 22 aprilie 2014, Comisia a trimis Republicii Italiene o scrisoare de punere în întârziere în temeiul articolului 258 TFUE, pentru ca acest stat membru să își prezinte observațiile cu privire la prelungirea în discuție, care ar fi susceptibilă să încalce articolele 2 și 58 din Directiva 2004/18.

26 Întrucât răspunsurile la această scrisoare de punere în întârziere nu au fost considerate satisfăcătoare de către Comisie, la 17 octombrie 2014, aceasta a adresat Republicii Italiene un aviz motivat.

27 În urma trimiterii avizului motivat menționat, între Comisie și Republica Italiană au avut loc întâlniri, acestea având ca obiect o reducere posibilă a duratei concesionării în cauză și o eventuală procedură concurențială în ceea ce privește lucrările care trebuie efectuate în cadrul acestei concesionări.

28 Printr-o scrisoare trimisă Republicii Italiene la 8 martie 2016, Comisia a invitat acest stat membru să ia toate măsurile necesare pentru a se conforma respectivului aviz motivat, punând capăt concesionării menționate la 31 octombrie 2028, astfel cum prevăzuse contractul din anul 1999.

29 Considerând că Republica Italiană nu a adoptat măsurile necesare pentru a se conforma obligațiilor care rezultă din Directiva 2004/18 și că pretinsa încălcare a articolelor 2 și 58 din această directivă nu a încetat, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

Argumentele Comisiei

30 Prin acțiunea formulată, Comisia reproșează Republicii Italiene o încălcare a articolelor 2 și 58 din Directiva 2004/18, care rezultă din prelungirea, fără publicarea unui anunț de participare, prin acordul unic din anul 2009, de peste 18 ani, și anume până la 31 decembrie 2046, a duratei concesionării referitoare la autostrada A 12 care leagă Livorno de Civitavecchia, a cărei încetare a fost stabilită la 31 octombrie 2028 prin contractul din anul 1999.

31 Comisia arată că, în speță, este în discuție o concesionare a lucrărilor publice, în sensul articolului 1 alineatul (3) din Directiva 2004/18, având în vedere că remunerarea concesionarului este asigurată de exploatarea infrastructurii pe care se angajează să o realizeze și că, întrucât valoarea respectivei concesionări de lucrări este de 66 631 366,93 euro, pragul prevăzut la articolul 56 din această directivă

este depășit. Această instituție susține că, în conformitate cu articolul 58 alineatul (1) din Directiva 2004/18, respectiva concesionare de lucrări ar fi trebuit să facă obiectul publicării unui anunț de participare. Or, nu a fost publicat niciun anunț, nici în anul 1969, atunci când contractul privind concesionarea inițială a fost încheiat, nici în anul 1999, când concesionarea menționată a fost prelungită până în anul 2028.

32 În special, Comisia, care se referă la Hotărârea din 7 septembrie 2016, Finn Frogne (C-549/14, EU:C:2016:634, punctul 28 și jurisprudența citată), arată, în primul rând, că amânarea datei încetării concesionării în cauză, de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046, care echivalează cu acordarea unei noi concesionări, în măsura în care conduce la o modificare substanțială a unei concesionări de lucrări existente, ar fi trebuit să facă obiectul unui anunț de participare și al unei proceduri concurențiale, conform articolului 58 din Directiva 2004/18. Astfel, o asemenea modificare substanțială ar fi necesitat organizarea unei noi proceduri concurențiale, în condițiile în care, dacă ar fi fost cunoscută în prealabil, alți ofertanți ar fi participat la procedura de cerere de ofertă. În plus, potrivit Hotărârii din 5 aprilie 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, punctul 70 și jurisprudența citată), absența procedurii concurențiale pentru atribuirea concesionării inițiale ar impune, *a fortiori*, organizarea unei proceduri concurențiale în cazul unei modificări substanțiale a acestei concesionări.

33 Comisia adaugă că, în speță, renegocierea duratei concesionării în cauză constituie, în sine, o dovadă a caracterului substanțial al modificării și că părțile și-au exprimat în mod clar voința de a modifica termenii esențiali ai acestei concesionări, în sensul punctului 37 din Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182). În plus, ea subliniază că, în măsura în care concesionarul este remunerat prin exploatarea infrastructurii pe care a construit-o, o prelungire cu 18 ani a concesionării ar permite o majorare a remunerației, ceea ce ar modifica în mod considerabil echilibrul economic în favoarea concesionarului.

34 În al doilea rând, Comisia susține că o modificare a unor elemente esențiale ale unei concesionări fără publicarea unui anunț de participare, precum prelungirea cu 18 ani a concesionării în cauză, constituie o încălcare a principiilor egalității de tratament și transparenței, prevăzute la articolul 2 din Directiva 2004/18. Referindu-se la Hotărârea din 22 aprilie 2010, Comisia/Spania (C-423/07, EU:C:2010:211, punctul 56), ea amintește că, în ceea ce privește în mod precis o concesionare de lucrări referitoare la construirea și la exploatarea unei autostrăzi, obligația de publicitate, care impune autorităților contractante să divulge intenția lor de a atribui această concesionare, garantează un nivel de concurență considerat satisfăcător de legiuitorul Uniunii în domeniul concesionărilor de lucrări publice.

35 În ceea ce privește argumentele Republicii Italiene, Comisia contestă, *primo*, continuitatea între contractul de concesionare din anul 1969 și convenția unică din anul 2009 invocată de acest stat membru, pentru motivul că aceasta din urmă constituie un regim autonom. Potrivit Comisiei, prevederile acordului unic din anul 2009 nu trebuie interpretate în lumina contractului de concesionare din anul 1969. Prelungirea introdusă prin acest acord unic ar privi „concesionarea existentă” în momentul încheierii convenției menționate, și anume concesionarea care era reglementată prin contractul din anul 1999.

36 În plus, chiar dacă concesionarea inițială a fost încheiată într-o perioadă în care dreptul Uniunii nu prevedea norme cu privire la acest aspect, o modificare sau o revizuire a acestei concesionări inițiale ar trebui să fie apreciată în lumina dispozițiilor de drept al Uniunii intrate în vigoare între timp (Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia (C-187/04 și C-188/04, nepublicată, EU:C:2005:652).

37 *Secundo*, Comisia contestă relevanța pretinselor dificultăți care rezultă din executarea concesionării inițiale și din diversele modificări ale legislației naționale și arată că o eventuală necesitate de a realiza lucrări de construcție importante, neprevăzute de contractul din anul 1999, implică, de asemenea, o convocare la o procedură concurențială prin intermediul publicării unui anunț de participare. Pe de altă parte, nu ar fi coerent să se invoce existența unor modificări substanțiale ale concesionării în

cauză, care rezultă din creșterea investițiilor care trebuie realizate, dintr-o majorare a tarifelor cu 51,42 % și din necesitatea de prelungire a duratei concesionării, susținând în același timp că obiectul respectivei concesionări a rămas neschimbat din anul 1969. În plus, afirmația potrivit căreia termenul de 30 de ani stabilit în concesionarea inițială era un termen „mobil”, care nu trebuia să înceapă să curgă decât după finalizarea lucrărilor, nu ar respecta nici principiul transparenței, nici efectul util al Directivei 2004/18.

38 *Tertio*, potrivit Comisiei, Republica Italiană nu respectă domeniul de aplicare al Hotărârii din 19 iunie 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351), refuzând obligația care se impune, în speță, de a recurge la o procedură concurențială, pentru motivul că noile dispoziții ale acordului unic din anul 2009 ar urmări să echilibreze raportul contractual, în lumina concesionării inițiale.

39 *Quarto*, Comisia consideră că, în speță, nu este necesar să se echilibreze o legătură sinalagmatică, în condițiile în care, în cadrul unei concesionări, întrucât concesionarul este remunerat prin exploatarea infrastructurii și își asumă riscul legat de exploatare, protejarea echilibrului contractual ar elimina în totalitate acest risc și ar denatura obiectul contractului de concesionare. În plus, în ceea ce privește eventuala justificare a absenței procedurii concurențiale, cu ocazia încheierii acordului unic din anul 2009, prin „necesitatea de a garanta echilibrul contractual”, Comisia susține că Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), invocată de Republica Italiană, nu este relevantă în speță, dat fiind că privește posibilitatea de a supune principiilor care decurg din Tratatul FUE concesionările care, până la intrarea în vigoare a Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1), nu intrau sub incidența niciunei directive, în timp ce Directiva 2004/18 era în vigoare la data încheierii acordului unic din anul 2009. Referindu-se la Hotărârea din 4 iunie 2009, Comisia/Grecia (C-250/07, EU:C:2009:338, punctul 38), această instituție subliniază că Directiva 2004/18 nu conține derogări de la principiul egalității de tratament care ar fi întemeiate pe o pretinsă necesitate de „a garanta echilibrul contractual”, ci prevede alte excepții de la principiul menționat, care trebuie să fie interpretate în mod strict. Pe de altă parte, din Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 40), ar reieși că principiul securității juridice nu poate fi invocat pentru a prelungi o convenție contrar principiilor egalității de tratament și nediscriminării, precum și obligației de transparență care rezultă din acestea.

Argumentele Republicii Italiene

40 Republica Italiană descrie în detaliu cronologia faptelor relevante. Aceasta explică în special că, pe o perioadă de 13 ani, SAT nu a putut să înceapă lucrările prevăzute, întrucât anumite acte legislative prevedeau suspendarea acordării de concesionări pentru construirea de autostrăzi și suspendarea generalizată a construirii de noi autostrăzi sau de tronsoane de autostrăzi, astfel încât abia în anul 1982 SAT a fost autorizată să realizeze lucrări referitoare la autostrada A 12, în limita creditelor alocate și cu condiția ca participarea publică la capitalul societății concesionare să fie modificată. Statul membru menționat adaugă că, în acest context, ANAS și SAT au semnat actul adițional din anul 1987 care confirma că durata concesionării era stabilită la 30 de ani de la data la care întreaga autostradă era deschisă traficului. Astfel, acest act adițional ar fi permis realizarea tronsonului care leagă Livorno de Cecina, care nu reprezintă decât aproximativ 15 % din lungimea totală a autostrăzii A 12.

41 Republica Italiană precizează că acordul unic din anul 2009 are ca obiect înlocuirea contractului de concesionare din anul 1969, precum și a actelor care l-au modificat prin actualizarea și prin revizuirea clauzelor contractuale în vigoare în anul 2009 și prin prevederea finalizării complete a autostrăzii A 12.

42 În ceea ce privește fondul, Republica Italiană susține că acțiunea formulată de Comisie este întemeiată pe o premisă de fapt eronată, în măsura în care această instituție consideră că contractul din anul 1999 privește lucrările și exploatarea autostrăzii A 12 pe toată lungimea sa, între Livorno și Civitavecchia.

43 De fapt, articolul 23 alineatul (1) din contractul din anul 1999 ar fi stabilit pentru 31 octombrie 2028 data expirării concesionării numai în ceea ce privește tronsonul care leagă Livorno de Cecina. Astfel, în temeiul articolului 2 alineatul (1), acest contract ar reglementa numai exploatarea respectivului tronson de 36,6 km, deschis traficului la 3 iulie 1993, iar nu și pe cea a celorlalte tronsoane ale autostrăzii A 12, ale căror lucrări de finalizare au fost suspendate.

44 În ceea ce privește partea rămasă din autostrada A 12, articolul 2 alineatul (3) din contractul din anul 1999 ar fi prevăzut în mod clar că, în momentul în care ar fi îndeplinite condițiile de drept și de fapt pentru continuarea planului de construcție, un act adițional special ar fi încheiat pentru definirea cadrului convențional privind construirea și exploatarea tronsoanelor care leagă Cecina de Grosseto și Grosseto de Civitavecchia.

45 Potrivit Republicii Italiene, acordul unic din anul 2009 a fost încheiat pe baza acestei din urmă prevederi, în momentul în care au fost îndeplinite condițiile de finalizare a întregii autostrăzi A 12.

46 Pe lângă invocarea acestei premise de fapt eronate, Republica Italiană prezintă mai multe argumente destinate să demonstreze că acțiunea Comisiei este neîntemeiată.

47 În primul rând, aceasta arată că, în speță, nu a fost decisă nicio „prelungire” cu 18 ani a concesionării.

48 Republica Italiană susține că nu a fost niciodată împlinit termenul „mobil” de 30 de ani de la „începutul exploatării întregii autostrăzi”, definit la articolul 7 din contractul de concesionare din anul 1969. În plus, acordul unic din anul 2009 ar privi lucrări care erau deja prevăzute în concesionarea inițială din anul 1969 și nu ar conține decât o revizuire necesară a clauzelor contractului de concesionare din anul 1969, în vederea finalizării complete a autostrăzii A 12 și pentru garantarea echilibrului contractual inițial.

49 Republica Italiană arată că acordul unic din anul 2009 reglementează întreaga concesionare în ceea ce privește proiectarea, execuția și exploatarea tuturor lucrărilor deja concesionate în contractele anterioare. Ea precizează că acest acord unic prevede finalizarea autostrăzii în cauză, spre deosebire de contractul din anul 1999, care conținea numai o clauză de rezervă în această privință. În plus, Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia (C-187/04 și C-188/04, nepublicată, EU:C:2005:652), nu poate fi transpusă în speță, întrucât, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, era în discuție un nou contract referitor la realizarea de noi lucrări, în timp ce, în prezenta cauză, sunt vizate aceleași lucrări ca cele vizate în contractul de concesionare din anul 1969.

50 Potrivit Republicii Italiene, Comisia concluzionează în mod greșit în sensul existenței în speță a unei „modificări substanțiale a concesionării existente”. Astfel, potrivit acestui stat membru, obiectul concesionării nu a fost modificat în raport cu cel care era definit inițial, iar încheierea acordului unic din anul 2009 rezultă dintr-o obligație, introdusă prin acte normative și legislative în anul 2006, în vederea includerii tuturor clauzelor contractuale ale fiecărei concesionări de autostradă într-un singur document juridic, care recapitulează, revizuiește și constituie o novație a contractelor precedente. Aceasta precizează că decreto-legge n. 262 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (Decretul legislativ nr. 262 de adoptare a unor măsuri urgente în materie fiscală și financiară) din 3 octombrie 2006 (GURI nr. 230 din 3 octombrie 2006), transformat în lege, cu modificări, prin legge n. 286 (Legea nr. 286) din 24 noiembrie 2006 (supliment ordinar la GURI nr. 277 din 28 noiembrie 2006), ulterior modificat prin articolul 1 alineatul (1030) din legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007) [Legea nr. 296 de stabilire a unor dispoziții referitoare la bugetul anual și multianual al statului (Legea finanțelor din anul 2007)] din 27 decembrie 2006 (supliment ordinar la GURI nr. 299 din 27 decembrie 2006), care a prevăzut noi dispoziții în domeniul concesionărilor de autostrăzi.

51 În consecință, Republica Italiană susține că Comisia invocă în mod eronat prevederea din acordul unic din anul 2009, potrivit căreia părțile nu pot invoca „niciun drept, nicio pretenție, niciun interes și nicio așteptare” pe baza unor acte sau a unor măsuri anterioare încheierii acestei convenții, pentru a demonstra lipsa de continuitate cu concesionarea inițială și faptul că nu trebuie să se țină seama de raporturile juridice anterioare anului 2009.

52 Republica Italiană arată că acordul unic din anul 2009 nu îi rezervă concesionarului niciun avantaj nejustificat și adițional. Aceasta adaugă că tarifele prevăzute în perioada de realizare a investițiilor au fost aduse la un nivel dincolo de care tariful plătit de utilizatori ar deveni nesustenabil din punct de vedere social, iar infrastructura în cauză ar trebui să fie abandonată. În consecință, echilibrul prevăzut de contractul de concesionare din anul 1969 ar impune stabilirea termenului concesionării pentru anul 2046, care s-ar explica, de asemenea, printr-o nerealizare în timp util a proiectului neimputabilă părților.

53 În al doilea rând, Republica Italiană subliniază că, având în vedere continuitatea raporturilor contractuale care au început în anul 1969, Directiva 2004/18 nu este aplicabilă în speță.

54 În al treilea rând și în orice caz, amânarea datei încetării concesionării în cauză ar fi justificată de principiile protecției încrederii legitime, respectării angajamentelor contractuale (*pacta sunt servanda*) și securității juridice. Republica Italiană susține că aceste principii impun o apreciere adecvată a interesului economic al SAT, *a fortiori* într-o situație care nu era, la origine, contrară dreptului Uniunii. Referindu-se la Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctele 71-73), aceasta arată că derogările de la principiul egalității de tratament pot fi justificate de necesitatea de a garanta echilibrul contractual, printre altele, din punct de vedere economic. În plus, Republica Italiană consideră că Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182), și Hotărârea din 5 aprilie 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), nu se transpun în speță, în măsura în care se referă la împrejurări diferite de cele ale prezentei cauze.

Aprecierea Curții

55 Prin acțiunea formulată, Comisia solicită Curții să constate că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2 și 58 din Directiva 2004/18, întrucât acordul unic din anul 2009 a extins, de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046, concesionarea autostrăzii A 12 fără publicarea unui anunț de participare.

56 Trebuie să se verifice aplicabilitatea Directivei 2004/18 în prezentul litigiu, care este contestată de Republica Italiană, iar apoi, dacă este cazul, să se examineze pretinsa încălcare a acestor dispoziții ale Directivei 2004/18.

Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2004/18

57 Potrivit Republicii Italiene, Directiva 2004/18 nu poate fi aplicabilă raportului dintre autoritatea concedentă și concesionar, care rezultă din contractul de concesionare încheiat în anul 1969, respectiv anterior dezvoltării jurisprudenței Curții în materie de achiziții publice și adoptării instrumentelor de drept derivat al Uniunii în acest domeniu.

58 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, principiul egalității de tratament și obligația de transparență care rezultă din acesta se opun ca, după atribuirea unui contract de concesionare a lucrărilor publice, autoritatea contractantă și ofertantul câștigător să aducă dispozițiilor contractului lor de concesionare modificări astfel încât aceste dispoziții să prezinte caracteristici substanțial diferite de cele ale contractului inițial. Aceasta este situația în cazul în care modificările avute în vedere au ca efect fie prelungirea contractului într-o măsură importantă la elemente care nu

sunt prevăzute, fie schimbarea echilibrului economic al contractului în favoarea ofertantului câștigător sau dacă aceste modificări sunt de natură să repună în discuție atribuirea contractului, în sensul că, în ipoteza în care respectivele modificări ar fi fost integrate în documentele care au reglementat procedura de atribuire a contractului inițial, fie ar fi fost reținută o altă ofertă, fie ar fi putut fi admiși alți ofertanți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, punctul 28 și jurisprudența citată).

59 Astfel, în principiu, o modificare substanțială a unui contract de concesionare a lucrărilor publice trebuie să dea naștere unei noi proceduri de atribuire având ca obiect contractul astfel modificat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, punctul 30 și jurisprudența citată).

60 În acest scop, este necesar să se precizeze că, potrivit jurisprudenței Curții, legislația Uniunii aplicabilă este cea în vigoare la data acestei modificări (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2013, Comisia/Țările de Jos, C-576/10, EU:C:2013:510, punctul 54). În această privință, faptul că încheierea contractului de concesionare inițial este anterioară adoptării normelor Uniunii în materie nu implică, așadar, vreo consecință.

61 În prezenta cauză, Comisia susține că acordul unic din anul 2009 conține modificări substanțiale în raport cu concesionarea lucrărilor publice inițiale în cauză și că, astfel, lipsa unui anunț de participare în scopul de a încheia acest acord unic constituie o încălcare a anumitor dispoziții ale Directivei 2004/18.

62 În consecință, dat fiind că părțile nu contestă că concesionarea lucrărilor publice în cauză și acordul unic din anul 2009 intră în domeniul de aplicare material al Directivei 2004/18, modificările aduse prin acest acord unic raportului contractual existent între ANAS și SAT pot fi, în principiu, apreciate din perspectiva dispozițiilor directivei menționate.

Cu privire la pretinsa încălcare a Directivei 2004/18

63 Potrivit cererii introductive formulate de Comisie, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2 și 58 din Directiva 2004/18, pentru motivul că concesionarea autostrăzii A 12 care leagă Livorno de Civitavecchia a fost prelungită cu 18 ani până la 31 decembrie 2046, în timp ce contractul din anul 1999 stabilea expirarea acestei concesionări la 31 octombrie 2028.

64 În această privință, este necesar să se arate că, în replica sa, deși Comisia califică acordul unic din anul 2009 drept „regim autonom” și susține că nu poate fi considerat o simplă actualizare sau revizuire a unei concesionări preexistente, nu este mai puțin adevărat că aceasta consideră că stabilirea, la articolul 4 alineatul (1) din acordul unic din anul 2009, a datei încetării concesionării în cauză constituie o „prelungire” a duratei stabilite în prealabil prin contractul din anul 1999, care este, așadar, necesar pentru interpretarea acordului unic din anul 2009.

65 Astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 46 din concluzii, Comisia nu a contestat conformitatea cu dreptul Uniunii a contractului din anul 1999, ci numai a acordului unic din anul 2009.

66 În ceea ce privește modificările aduse raportului contractual existent între ANAS și SAT prin prevederile contractului din anul 1999, Republica Italiană arată că acest contract stabilește o distincție între tronsonul de autostradă deja deschis traficului la data încheierii contractului menționat și celelalte tronsoane ale autostrăzii A 12, a căror construcție nu era încă, la acea dată, nici începută, nici finalizată.

67 Acest stat membru susține că contractul din anul 1999 reglementa numai exploatarea tronsonului care leagă Livorno de Cecina, cu o lungime de 36,6 km, deschis traficului în anul 1993 ca parte a autostrăzii A 12 care leagă Livorno de Civitavecchia și că stabilirea datei încetării concesionării la 31 octombrie 2028, în temeiul articolului 23 alineatul (1) din acest contract, nu privea decât tronsonul menționat.

68 Este necesar să se constate că poziția în discuție este susținută de modul de redactare a articolului 2 alineatul (1) din contractul din anul 1999, care prevede că acesta „reglementează între autoritatea concedentă și concesionar exploatarea tronsonului de 36,6 km între Livorno și Cecina, deschis traficului la 3 iulie 1993 și care face parte integrantă din autostrada A 12 Livorno-Civitavecchia, a cărei concesionare pentru construire și pentru exploatare a fost acordată SAT”.

69 Respectiva poziție este de asemenea confirmată de articolul 2 alineatul (3) din contractul menționat, care prevede că, „în momentul în care sunt îndeplinite condițiile legale și factuale pentru continuarea programului de construcție pentru care a fost acordată concesionarea, se va încheia un act suplimentar special (addendum) pentru stabilirea unui cadru contractual pentru construirea și pentru exploatarea a două tronsoane suplimentare: Cecina-Grosseto și Grosseto-Civitavecchia”.

70 Pe de altă parte, trebuie adăugat că, în ceea ce privește aceste două tronsoane, ar fi ilogic să se considere că părțile la contractul din anul 1999 au avut intenția de a înlocui durata concesionării, compusă, pe de o parte, dintr-o perioadă nedeterminată pentru construirea și pentru punerea în funcțiune, a cărei durată, potrivit experienței deja dobândite, era, ca urmare a intervențiilor legislative, incertă, însă putea fi foarte lungă, și, pe de altă parte, dintr-o perioadă fixă de 30 de ani pentru exploatarea autostrăzii în cauză, cu o durată de concesionare fixă de 29 de ani, a cărei încetare este stabilită la 31 octombrie 2028, care înglobează perioadele necesare atât pentru construire și pentru punerea în funcțiune, cât și pentru exploatare.

71 Trebuie să se constate că Comisia nu a repus în discuție, în memoriul său în replică ori în cadrul ședinței, elementele prezentate de Republica Italiană în vederea stabilirii faptului că nu numai tronsonul care leagă Livorno de Cecina era vizat de prelungirea decisă prin acordul unic din anul 2009, ci și tronsoanele care leagă Cecina de Grosseto și Grosseto de Civitavecchia.

72 În consecință, acțiunea formulată de Comisie trebuie respinsă în ceea ce privește tronsoanele autostrăzii A 12 care leagă Cecina de Grosseto și Grosseto de Civitavecchia, în condițiile în care aceasta nu a dovedit, corespunzător cerințelor legale, că concesionarea lucrărilor publice fusese prelungită cu 18 ani pentru aceste tronsoane.

73 Cu toate acestea, Comisia contestă, în raport cu dispozițiile Directivei 2004/18, articolul 4 alineatul (1) din acordul unic din anul 2009, întrucât a stabilit data încetării concesionării pentru întreaga autostradă A 12 la 31 decembrie 2046, prin urmare, și pentru tronsonul care leagă Livorno de Cecina.

74 Data încetării concesionării, în ceea ce privește acest din urmă tronson, deschis traficului la 3 iulie 1993 și care implică o gestionare separată de către concesionar, ar fi trebuit, în consecință, să rămână stabilită, conform articolului 23 alineatul (1) din contractul din anul 1999, la 31 octombrie 2028.

75 Este cert că modificarea datei încetării concesionării, care a fost adusă la 31 decembrie 2046 în temeiul acordului unic din anul 2009, oferă un interval de timp suplimentar semnificativ SAT pentru a asigura exploatarea tronsonului care leagă Livorno de Cecina, iar în măsura în care concesionarul în discuție este remunerat prin intermediul acestei exploatări, remunerația sa crește în mod considerabil.

76 Această prelungire cu 18 ani și 2 luni a duratei inițiale a concesionării constituie, în consecință, în temeiul principiilor amintite la punctul 58 din prezenta hotărâre, o modificare substanțială a condițiilor concesionării existente.

77 Prin urmare, articolul 4 alineatul (1) din acordul unic din anul 2009, în măsura în care extinde concesionarea de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046 în ceea ce privește tronsonul autostrăzii A 12 care leagă Livorno de Cecina, încalcă obligația de egalitate de tratament prevăzută la articolul 2 din Directiva 2004/18 și obligația de a publica un anunț de participare, prevăzută la articolul 58 din această directivă.

78 Această concluzie nu poate fi repusă în discuție de argumentele invocate de Republica Italiană. Pe de o parte, cele întemeiate pe necesitatea menținerii între părți a echilibrului economic al contractului de concesionare inițial, în măsura în care vizează concesionarea luată în ansamblul său, nu pot fi, în orice caz, admise. Pe de altă parte, dat fiind că contractul din anul 1999 încheiat între autoritatea concedentă și concesionar stabilea, în ceea ce privește tronsonul care leagă Livorno de Cecina, data încetării concesionării la 31 octombrie 2028, în temeiul articolului 23 alineatul (1) din aceasta, nu se poate susține că, pentru acest tronson, amânarea datei încetării concesionării se impunea în scopul respectării principiilor protecției încrederii legitime, respectării angajamentelor contractuale (*pacta sunt servanda*) și securității juridice.

79 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se constate că, prin prelungirea de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046 a concesionării lucrărilor publice pentru tronsonul autostrăzii A 12 (Livorno-Civitavecchia) care leagă Livorno de Cecina (Italia) fără publicarea vreunui anunț de participare, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2 și 58 din Directiva 2004/18.

80 Respinge în rest acțiunea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

81 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

82 În speță, Comisia și, respectiv, Republica Italiană au solicitat obligarea celeilalte părți din procedură la plata cheltuielilor de judecată.

83 Articolul 138 alineatul (3) din regulamentul menționat prevede că, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte. În speță, întrucât acțiunea formulată de Comisie nu a fost admisă decât în ceea ce privește tronsonul autostrăzii A 12 (Livorno-Civitavecchia) care leagă Livorno de Cecina, trebuie, în conformitate cu această dispoziție, să se dispună că, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, Comisia va suporta cele trei sferturi din cheltuielile de judecată ale Republicii Italiene, iar că aceasta din urmă va suporta un sfert din propriile sale cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

1) **Prin prelungirea de la 31 octombrie 2028 la 31 decembrie 2046 a concesionării lucrărilor publice pentru tronsonul autostrăzii A 12 (Livorno-Civitavecchia) care leagă Livorno de Cecina (Italia) fără publicarea unui anunț de participare, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2 și 58 din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor publice de lucrări, de bunuri și de servicii, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1422/2007 al Comisiei din 4 decembrie 2007.**

2) **Respinge în rest acțiunea.**

3) **Comisia Europeană suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, trei sferturi din cheltuielile de judecată ale Republicii Italiene. Republica Italiană suportă un sfert din propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături