



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 15 mai 2014¹

Cauza C-213/13

**Impresa Pizzarotti & C. SpA
împotriva
Comune di Bari**

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Italia)]

„Achiziții publice — Directivele 93/37/CEE și 2004/18/CE — Noțiunea «contract de achiziții publice de lucrări» — Contract de locațiune a unei lucrări încă neconstruite care urmează să fie încheiat — Domeniul de aplicare al principiului autorității de lucru judecat în ipoteza unei situații incompatibile cu dreptul Uniunii”

1. Proiectul de realizare a noului centru judiciar din Bari (Italia), destinat raționalizării utilizării resurselor puse la dispoziția instituțiilor judiciare din circumscripția sa prin crearea unui sediu unic, a reprezentat, în mod cel puțin paradoxal, scena unui contencios amplu. Acest lucru este indicat de istoricul prezentei cereri de decizie preliminară care se înscrie în cadrul unui litigiu între Impresa Pizzarotti & C. SpA (denumită în continuare „Pizzarotti”) și autoritățile italiene competente la nivel local ca urmare a anunțului public de anchetă de piață având ca obiect realizarea acestui nou centru judiciar. Această cerere a fost depusă concomitent cu o plângere adresată Comisiei Europene de către Comune di Bari, plângere care a condus la deschiderea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Italiene în temeiul articolului 258 TFUE.

2. În speță, se solicită Curții să precizeze, în continuarea aprecierilor formulate în cauza denumită „KölnMesse”², dacă respectivul contract de locațiune a unei lucrări viitoare, precum cea menționată în cauza principală, intră sau nu intră sub incidența normelor care reglementează atribuirea contractelor de achiziții publice de lucrări. După caz și în ipoteza în care ar trebui să se concluzioneze că o astfel de calificare este împiedicată de decizii judecătorești cu autoritate de lucru judecat, Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare al normei privind caracterul intangibil al lucrului judecat într-o situație considerată ca fiind incompatibilă cu dreptul Uniunii.

I – Cadrul juridic

3. În conformitate cu cel de al zecelea considerent al Directivei 92/50/CEE³, „contractele privind achiziționarea sau închirierea de bunuri imobiliare sau privind drepturi asupra acestor bunuri prezintă caracteristici specifice care fac inadecvată aplicarea normelor de atribuire a contractelor”.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Hotărârea Comisia/Germania (C-536/07, EU:C:2009:664, denumită în continuare „Hotărârea KölnMesse”).

3 — Directiva Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50).

4. La articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50, „contractele de achiziții publice de servicii”, în sensul acestei directive, sunt definite ca fiind „contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între un prestator de servicii și o autoritate contractantă, cu excepția [...] (iii) contractelor care au ca obiect achiziția sau locațiunea, prin orice mijloace financiare, de terenuri, de construcții existente sau de alte bunuri imobile sau referitoare la drepturile asupra respectivelor bunuri [...]”. [traducere neoficială]

5. La articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37/CEE⁴, „contractele de achiziții publice de lucrări”, în sensul acestei directive, sunt definite ca fiind „contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între, pe de o parte, un executant de lucrări și, pe de altă parte, o autoritate contractantă definită la litera (b) și având ca obiect fie executarea, fie atât executarea, cât și proiectarea lucrărilor care privesc una dintre activitățile menționate în anexa II sau a unei lucrări definite la litera (c), fie realizarea, prin orice mijloace, a unei lucrări care să răspundă unor necesități precizate de autoritatea contractantă”. [traducere neoficială]

6. Activitățile profesionale menționate în anexa II la Directiva 93/37 includ printre altele la categoria 50 activitățile de „Construcții și [de] geniu civil”. Această categorie cuprinde în special „Construcția de clădiri și lucrările de geniu civil fără specializare” (subgrupa 500.1), precum și „Construcția de imobile (imobile rezidențiale și altele)” (grupa 501).

7. Considerentul (24) al Directivei 2004/18/CE⁵ prevede:

„În cadrul serviciilor, contractele de achiziție sau de locațiune de bunuri imobile sau de drepturi asupra unor astfel de bunuri prezintă caracteristici speciale, care fac inadecvată aplicarea normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice.”

8. În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din această directivă:

„(a) «Contractele de achiziții publice» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în sensul prezentei directive.

(b) «Contractele de achiziții publice de lucrări» sunt 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. [...]

[...]”

9. Conform articolului 16 din directiva menționată, intitulat „Excluderi speciale”:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice de servicii:

(a) care au ca obiect achiziția sau locațiunea, prin orice mijloace financiare, de terenuri, de construcții existente sau de alte bunuri imobile sau referitoare la drepturile asupra respectivelor bunuri; [...]

[...]”

4 — Directiva Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 199, p. 54).

5 — Directiva Parlamentului 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 L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

II – Situația de fapt din litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

10. Istoricul litigiului principal, astfel cum reiese în special din decizia de trimitere, se caracterizează printr-o relativă complexitate. În scopul analizei, este necesar să menționăm următoarele.

11. La originea cauzei principale se află anunțul public de anchetă de piață publicat de Comune di Bari la 14 august 2003, având ca scop dotarea, cât mai curând posibil, a administrației judiciare cu un nou sediu unic, adecvat și potrivit pentru a găzdui toate instituțiile judiciare existente în Bari⁶.

12. În anunț se solicita ca ofertanții să își asume angajamentul de a începe lucrările de construcție a lucrărilor înainte de 31 decembrie 2003. În plus, în acest anunț se solicitau informații clare și complete cu privire la costuri și la metodele de plată în sarcina administrației municipale și a Ministerului Justiției, având în vedere că resursele publice disponibile erau de 43,5 milioane de euro, deja alocate proiectului, la care trebuiau să se adauge resurse de 3 milioane de euro pentru chiriile anuale suportate în perioada respectivă de Comune di Bari pentru locațiunea imobilelor în care se aflau instituțiile judiciare în cauză. Acest anunț a fost, în cele din urmă, însoțit de un document elaborat de Corte di appello di Bari (Italia) prin care a fost instituit un cadru de cerințe.

13. Dintre cele patru propuneri prezentate, Comune di Bari a selectat, prin decizia nr. 1045/2003 din 18 decembrie 2003, propunerea prezentată de întreprinderea Pizzarotti. Această decizie prevedea ca o parte a lucrărilor să fie vândută către Comune di Bari pentru suma de 43 de milioane de euro și ca cealaltă parte să îi fie pusă la dispoziție în regim de locațiune cu o chirie de 3 milioane de euro pe an.

14. Prin scrisoarea din 4 februarie 2004, Ministerul Justiției a informat Comune di Bari că resursele publice disponibile au fost reduse la 18,5 milioane de euro și i-a solicitat acesteia să verifice dacă, având în vedere propunerile primite, era posibilă finalizarea proiectului în limitele acestui nou cadru economic. Prin nota din 11 februarie 2004, Comune di Bari a solicitat Pizzarotti să răspundă dacă este în măsură să continue procedura începută. Pizzarotti a răspuns afirmativ la această cerere și a reformulat oferta sa în funcție de reducerea resurselor publice disponibile.

15. Finanțarea publică a fost complet suprimată în septembrie 2004. Pizzarotti a prezentat Comune di Bari o nouă propunere în care a indicat că vor putea fi realizate lucrările destinate locațiunii, astfel cum au fost prevăzute în propunerea sa inițială.

16. Având în vedere inacțiunea autorităților municipale, Pizzarotti a inițiat o procedură pentru a aduce la cunoștință nelegalitatea tăcerii administrației și pentru a obliga Comune di Bari să ia măsuri.

17. Ulterior pronunțării unei hotărâri defavorabile de către Tribunale amministrativo regionale per la Puglia la 8 februarie 2007, Consiglio di Stato a admis, prin hotărârea nr. 4267/2007, apelul formulat de Pizzarotti. Considerând că procedura nu a fost încheiată prin aprobarea rezultatului anchetei de piață, această instanță a hotărât că Comune di Bari, „în conformitate cu principiile caracterului rezonabil, buneii-credințe și încrederii legitime, trebuie, în continuarea actelor sale, să finalizeze procedura în mod plauzibil și adecvat, verificând, în cadrul propunerilor primite, posibilitatea realizării lucrării în limitele cadrului economic modificat”.

18. Sesizat în scopul executării hotărârii sale nr. 4267/2007, Consiglio di Stato a constatat, prin hotărârea nr. 3817/2008, inacțiunea de care a dat dovadă Comune di Bari și a dispus ca aceasta să execute pe deplin dispozitivul hotărârii sale nr. 4267/2007 în termen de 30 de zile. În ipoteza prelungirii acestei stări de inacțiune, Consiglio di Stato a numit prefectul orașului Bari în calitate de commissario *ad acta* pentru ca acesta să realizeze, eventual prin intermediul unei persoane delegate, toate actele necesare pentru executarea hotărârii menționate.

6 — Acest anunț a fost publicat între altele în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* din 23 august 2003 (JO S 161).

19. La 21 noiembrie 2008, commissario *ad acta* delegat de prefectul orașului Bari a stabilit validitatea propunerilor prezentate de Pizzarotti și a constatat, prin urmare, că procedura privind ancheta de piață a fost încheiată în mod real.
20. La rândul său, Giunta comunale di Bari a pus capăt procedurii deschise prin anunțul de anchetă de piață și a constatat neconformitatea celei din urmă propunerii prezentate de Pizzarotti cu indicațiile conținute de anunțul menționat.
21. Atât Pizzarotti, cât și Comune di Bari au introdus acțiuni în fața Consiglio di Stato. Pizzarotti a invocat că, în lipsa unui angajament contractual al Comune di Bari de a lua în locațiune lucrarea, aceasta nu a executat în mod corect dispoziția conținută de Hotărârea nr. 3817/2008. Comune di Bari a arătat că nu există o constatare a deteriorării condițiilor care au afectat realizarea procedurii.
22. Prin decizia de executare nr. 2153/2010 din 15 aprilie 2010, Consiglio di Stato a admis acțiunea introdusă de Pizzarotti și a respins acțiunea introdusă de Comune di Bari. În ceea ce privește acțiunea commissario *ad acta*, Consiglio di Stato a considerat că, deși a fost adecvată, a fost totuși incompletă în lipsa „finalizării procedurii în mod plauzibil și adecvat” în sensul hotărârii nr. 4267/2007. Prin urmare, Consiglio di Stato a stabilit un termen de 180 de zile pentru încheierea procedurii prin adoptarea actelor necesare realizării concrete a propunerii prezentate de Pizzarotti.
23. Prin actul din 27 mai 2010, commissario *ad acta* a concluzionat că „anunțul de anchetă de piață din august 2003 [...] nu a avut un rezultat pozitiv”.
24. Sesizat fiind cu o acțiune formulată de Pizzarotti împotriva acestui act, Consiglio di Stato a admis acțiunea prin decizia de executare nr. 8420/2010 din 3 decembrie 2010. Evidențind caracterul incoerent al concluziilor referitoare la anunțul de anchetă de piață conținute de actul din 21 noiembrie 2008 și, respectiv, de cel din 27 mai 2010, Consiglio di Stato a considerat că singura concluzie care se impunea era cea formulată în primul dintre aceste acte. Întrucât era vorba despre implicarea unui terț cumpărător și locator al imobilelor destinate centrului judiciar din Bari, precum și despre un act de angajament de locațiune, Consiglio di Stato a indicat că aprecierea efectuată de commissario *ad acta* nu se baza pe o examinare aprofundată și încălca astfel ordinul instanței de a verifica condițiile de fapt și de drept pentru realizarea concretă a propunerii. În ceea ce privește pretinsa lipsă de conformitate urbanistică a propunerii făcute de Pizzarotti, Consiglio di Stato a reiterat necesitatea inițierii de către commissario *ad acta* a procedurilor necesare pentru adoptarea acestei propunerii, ulterior verificării celorlalte norme de reglementare. Prin urmare, actul elaborat de commissario *ad acta* a fost anulat pentru motivul că încălca autoritatea de lucru judecat.
25. Ulterior, noul commissario *ad acta* numit de prefectul orașului Bari a pus în aplicare toate măsurile necesare pentru adoptarea deciziei sale din 23 aprilie 2012 referitoare la „varianta planului de urbanism” privind planul de reglementare generală al Comune di Bari în ceea ce privește terenurile pe care era prevăzută construirea centrului judiciar.
26. Pizzarotti a contestat această decizie în fața Consiglio di Stato pentru motivul că aceasta ar viza eludarea lucrului judecat.
27. Instanța de trimitere întreabă, în primul rând, dacă acel contract de locațiune a unui bun viitor, care urma să fie încheiat sub forma unui act de angajament de locațiune, echivalează, în ciuda prezenței anumitor elemente caracteristice unui contract de locațiune, cu un contract de achiziții publice de lucrări care nu intră în domeniul de aplicare al excluderilor speciale menționate la articolul 16 primul paragraf litera (a) din Directiva 2004/18. În special, instanța de trimitere întreabă care este domeniul de aplicare al sintagmei „alte bunuri imobile”, care apare în această dispoziție, precum și care este sensul considerentului (24) al directivei menționate.

28. În al doilea rând, prezumând că respectivul contract constituie un contract de achiziții publice de lucrări, instanța de trimitere întreabă dacă are posibilitatea de a lipsi de efecte lucrul judecat în speță prin hotărârea sa nr. 4267/2007, întrucât acesta ar conduce, ca urmare a deciziilor de executare ulterioare și a actelor commissario *ad acta*, la o situație incompatibilă cu dreptul Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice. În acest sens, instanța de trimitere subliniază că, în temeiul propriei jurisprudențe, are posibilitatea de a completa dispozitivul inițial al uneia dintre deciziile sale printr-o decizie de punere în aplicare, dând naștere unui „lucru judecat cu formare progresivă”. Această instanță adaugă că, în temeiul jurisprudenței Curții, principiul autorității de lucru judecat, astfel cum este recunoscut prin articolul 2909 din Codul civil italian, nu se opune aplicării corecte a dreptului Uniunii într-o situație care intră sub incidența acestui principiu.

29. În aceste condiții, Consiglio di Stato a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Contractul de locațiune a unui bun viitor, care urmează să fie încheiat, chiar și sub ultima formă sugerată, constând în actul de angajament de locațiune, echivalează cu un contract de achiziții de lucrări, deși prezintă unele elemente caracteristice ale contractului de locațiune, și, prin urmare, nu poate fi cuprins printre contractele excluse din domeniul de aplicare al reglementărilor privind contractele de achiziții publice potrivit articolului 16 din [Directiva 2004/18]?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, instanța națională, în special instanța de trimitere, poate lipsi de efecte lucrul eventual judecat în cauza în discuție și descris în [decizia de trimitere], întrucât prin acesta s-a permis crearea unei situații juridice incompatibile cu dreptul [Uniunii] privind contractele de achiziții publice de lucrări? Este, așadar, posibil să se execute un lucru judecat care ar fi incompatibil cu dreptul [Uniunii] [...]?”

30. Au depus observații scrise părțile din cauza principală, guvernele italian și german, precum și Comisia.

31. La 27 februarie 2014 a avut loc o ședință la care au participat părțile din cauza principală, guvernele german și italian, precum și Comisia.

III – Analiză

A – Cu privire la admisibilitate

32. Pizzarotti are îndoieli în ceea ce privește admisibilitatea prezentei cereri de decizie preliminară pentru două motive.

33. În primul rând, această întreprindere susține că Directiva 2004/18, singura vizată în prezenta cerere de decizie preliminară, nu este aplicabilă *ratione temporis* în cauza principală.

34. În al doilea rând, Pizzarotti menționează că răspunsul Curții nu ar putea produce niciun efect asupra soluționării litigiului principal, care se caracterizează prin prezența mai multor decizii judecătorești⁷ care au dobândit autoritate de lucru judecat în conformitate cu dreptul național italian.

7 — Pizzarotti face referire la două decizii. Prima dintre acestea ar fi cea pronunțată de Tribunale amministrativo regionale per la Puglia din 18 mai 2004, care, în acțiunea introdusă de un ofertant exclus, a statuat că anunțul de anchetă de piață avea un caracter pur exploratoriu, menit să găsească soluții adecvate pentru crearea centrului judiciar din Bari, și, prin urmare, nu obliga administrația orașului să își asume angajamentul de a atribui ulterior un contract de achiziții publice de lucrări. Cea de a doua hotărâre ar fi hotărârea nr. 4267/2007 pronunțată de Consiglio di Stato, care ar fi obligat administrația în cauză să finalizeze procedura inițiată prin încheierea cu Pizzarotti a unui contract de locațiune a unui bun viitor.

35. Niciunul dintre motivele de inadmisibilitate invocate de Pizzarotti nu reflectă convingerea noastră.

36. În primul rând, în ceea ce privește motivul inaplicabilității în speță a Directivei 2004/18, singura vizată de instanța de trimitere, nu considerăm că acest aspect este suficient pentru a declara prezenta cerere de decizie preliminară ca fiind inadmisibilă.

37. Desigur, astfel cum au subliniat în special Pizzarotti și Comisia, în jurisprudență este consacrat⁸ faptul că data pertinentă pentru a identifica legislația aplicabilă unui contract de achiziții publice este data la care autoritatea contractantă alege tipul de procedură pe care o va urma și soluționează definitiv problema dacă există sau nu există obligația de a asigura în prealabil condiții concurențiale pentru atribuirea unui contract de achiziții publice. Din aceasta rezultă că în speță este pertinentă decizia din 14 august 2003⁹. Or, la această dată, doar Directiva 93/37 coroborată cu Directiva 92/50 era aplicabilă.

38. Cu toate acestea, suntem de părere că această eroare de identificare a legislației Uniunii aplicabile în speță este relativă și lipsită de consecințe în acest caz. Într-adevăr, dispozițiile care sunt relevante, și anume articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37 și articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50, au fost preluate în mod similar în Directiva 2004/18, aceasta din urmă constând, în esență, în reformarea și simplificarea reglementării aplicabile până atunci.

39. Într-un astfel de context – în care nu se aduce în mod clar o modificare a problematicii juridice ridicate prin decizia de trimitere sau în care nu se examinează aspectele de drept care nu au fost deloc dezbătute în cadrul procedurii principale¹⁰, suntem de părere că o reformulare a întrebărilor, pentru a obține de fapt o interpretare a dispozițiilor Directivei 93/37, este într-adevăr posibilă.

40. În al doilea rând, în ceea ce privește motivul inadmisibilității invocat pe baza deciziilor judecătorești cu autoritate de lucru judecat care ar priva răspunsurile Curții de orice efect util pentru soluționarea litigiului principal, cu atât mai mult nu poate fi reținut. Într-adevăr, evaluarea consecințelor autorității sau a forței de lucru judecat inerente deciziilor menționate de instanța de trimitere se situează tocmai în centrul problematicii vizate de a doua întrebare. Chiar dacă s-ar prezuma că, prin argumentul său, Pizzarotti intenționează, în realitate, să conteste de asemenea pertinenta întrebărilor adresate, este suficient să amintim că, în principiu, instanțele naționale, sesizate cu un litigiu, au competența de a aprecia pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții. Curtea nu va proceda altfel decât 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 ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate¹¹. Nu considerăm că aceasta este situația în speță.

41. În aceste condiții, considerăm că cererea de decizie preliminară trebuie considerată admisibilă.

8 — A se vedea în special Hotărârea Comisia/Țările de Jos (C-576/10, EU:C:2013:510, punctul 52 și jurisprudența citată).

9 — Astfel cum a menționat Consiglio di Stato, „ancheta de piață realizată de Comune di Bari, alegerea, ca urmare a acestei anchete, a proiectului elaborat de întreprinderea Pizzarotti, prezentarea proiectului menționat în fața Ministerului Justiției și nota nr. 249 din 4 februarie 2004 a acestei autorități constituie de asemenea etapele unei proceduri complexe de realizare a unui nou centru judiciar”.

10 — În acest sens, Curtea a amintit în mod constant că are misiunea de a interpreta toate dispozițiile de drept al Uniunii care sunt necesare instanțelor naționale pentru a statua în cauzele cu care sunt sesizate, chiar dacă respectivele dispoziții nu sunt expres indicate în întrebările adresate de aceste instanțe (a se vedea în special Hotărârea Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punctul 39, și Hotărârea Worten, C-342/12, EU:C:2013:355, punctul 30).

11 — A se vedea în acest sens Hotărârea Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 30).

B – *Cu privire la prima întrebare: existența unui contract de achiziții publice de lucrări în sensul Directivei 93/37*

1. Prezentarea problematicii

42. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere intenționează să obțină clarificări cu privire la calificarea juridică, având în vedere legislația Uniunii privind contractele de achiziții publice, a unui contract desemnat de instanța de trimitere ca fiind un „contract de locațiune a unui bun viitor, care urmează să fie încheiat, în special sub ultima formă sugerată constând în angajamentul de locațiune”.

43. Mai exact, este necesar să se stabilească dacă propunerea adresată Pizzarotti de către Comune di Bari, ca urmare a suprimării finanțării publice prevăzute inițial (a se vedea punctele 14 și 15 din prezentele concluzii), trebuie să fie analizată ca urmărind încheierea unui contract de locațiune care nu intră în domeniul de aplicare al legislației Uniunii privind contractele de achiziții publice sau dacă, dimpotrivă, aceasta este natură să implice Comune di Bari în atribuirea unui contract de achiziții publice de lucrări și, prin urmare, să impună inițierea unei noi proceduri.

44. În esență, se confruntă două poziții.

45. Pizzarotti și guvernul italian, susținute din mai multe puncte de vedere de guvernul german, susțin că respectivul contract avut în vedere în cauza principală nu îndeplinește criteriile definiției contractelor de achiziții publice de lucrări, care sunt cuprinse în reglementarea aplicabilă și care sunt precizate de Curte. Contractul menționat ar intra în domeniul de aplicare al excluderii prevăzute la articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50 și la articolul 16 litera (a) din Directiva 2004/18.

46. Aceste părți susțin că, în primul rând, cauza principală nu se referă la executarea unei lucrări, ci la locațiunea unui imobil. Acest lucru ar rezulta în special din condițiile anunțului de participare și din decizia adoptată de Comune di Bari la 18 decembrie 2003, precum și din caracteristicile proprii contractului care ar fi specifice unui contract de locațiune în sensul articolului 1571 din Codul civil italian și care s-ar distinge în mod clar de cele în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea KölnMesse.

47. În al doilea rând, aceste părți susțin că, în cauza principală, Comune di Bari nu are obligația de a plăti o contraprestație financiară pentru a obține executarea unor lucrări de construcție care răspund interesului său economic direct, ceea ce ar priva contractul de caracterul oneros.

48. În al treilea rând, Pizzarotti și guvernul italian susțin că Comune di Bari nu are competența de a constrânge Pizzarotti, pe cale judiciară, să execute lucrările.

49. În al patrulea rând, aceste părți menționează faptul că Comune di Bari nu a atașat la documentul elaborat de commissione di manutenzione della Corte d'appello di Bari nici specificații tehnice în sensul punctului 1 din anexa III la Directiva 93/37 sau al punctului 1 litera (a) din anexa VI la Directiva 2004/18, nici caietul de sarcini în sensul articolului 10 din Directiva 93/37 sau al articolului 23 din Directiva 2004/18, ceea ce ar confirma că nu avea intenția să atribuiască un contract de achiziții publice de lucrări, ci să obțină o anchetă de piață, fără caracter obligatoriu, menită să reunească inițiative private pe care își propusese să le evalueze în mod independent și fără nicio obligație decizională. Pizzarotti și guvernul italian adaugă că, în orice caz, contractul avut în vedere în cauza principală este caracterizat prin absența unor specificații tehnice clare privind tipul de lucrări care urmează să fie executate precum specificațiile observate în cauza KölnMesse.

50. Comune di Bari și Comisia consideră, la rândul lor, că respectivul contract avut în vedere în cauza principală constituie un contract de achiziții publice de lucrări în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 93/37 a cărui atribuire trebuia să fi fost efectuată în conformitate cu normele de procedură și de transparență prevăzute de directiva menționată.

51. Se impune constatarea că argumentele prezentate de părțile din litigiul principal și de diferitele interveniente în prezenta procedură se referă, în principal, la problema dacă acele condiții amintite și specificate de Curte, în special în Hotărârea KölnMesse, pentru a examina dacă este vorba despre un contract de achiziții publice de lucrări în sensul reglementărilor Uniunii sunt îndeplinite în cauza principală.

52. Or, menționăm că în cauza KölnMesse se avea în vedere o problemă de calificare juridică a operațiunii în cauză care este diferită de cea ridicată de prima întrebare formulată în prezenta cerere de decizie preliminară. În cauza menționată, Curtea a fost chemată să stabilească dacă aspectul „locațiune” din contractul încheiat între orașul Köln și Grundstücksgesellschaft Köln Messe 8-11 GbR primează față de obiectivul de construire a clădirilor. Excluderea menționată la articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50 și la articolul 16 litera (a) din Directiva 2004/18 nu a fost deloc pusă în discuție.

53. În cauza principală, având în vedere formularea reținută de instanța de trimitere, se pune înaintea de toate întrebarea dacă sub incidența excepției de la aplicarea normelor privind contractele de achiziții publice prevăzute de aceste dispoziții intră operațiunile privind bunurile viitoare. Acest lucru implică faptul că instanța de trimitere susține, se pare, ipoteza că respectivul contract avut în vedere este un contract de achiziții publice de servicii care, ținând seama de caracteristicile specifice ale acestuia, este exceptat de la aplicarea normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice.

54. De asemenea, în primul rând vom prezenta motivele pentru care este necesar, în opinia noastră, să se considere că excepția în cauză nu poate, în niciun caz, să vizeze lucrări a căror executare nu a fost începută.

55. Or, întrucât ar putea să se considere că este necesar, chiar dincolo de această întrebare adresată de instanța de trimitere, să se statueze de asemenea asupra aspectului dacă, în circumstanțele cauzei, sunt îndeplinite condițiile pentru a se aprecia că este vorba mai degrabă despre „un contract de achiziții publice de lucrări” decât despre un contract de achiziții publice de servicii, vom indica modul în care trebuie abordat, în opinia noastră și în continuarea aprecierilor formulate în Hotărârea KölnMesse, proiectul de contract în litigiu în cauza principală.

2. Dispozițiile articolului 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50 se referă în mod cert la operațiunile privind un bun imobiliar existent

56. Considerăm că este potrivit să amintim un parametru-cheie de care trebuie să se țină seama pentru a se stabili dacă o operațiune intră sau nu intră în domeniul de aplicare al directivelor privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice: reglementarea Uniunii în materie de achiziții publice are ca obiectiv principal eliminarea restricțiilor privind libertățile fundamentale și promovarea unei concurențe efective¹².

12 — A se vedea al doilea și al zecelea considerent ale Directivei 93/37, precum și considerentul (2) al Directivei 2004/18.

57. Această finalitate este compromisă din momentul în care o autoritate contractantă, fără a fi pus în aplicare în prealabil procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice prevăzute de reglementarea Uniunii, atribuie unei întreprinderi sarcina de a executa lucrări sau de a presta servicii, oricare ar fi motivele și contextul realizării lucrărilor sau a serviciilor și oricare ar fi destinația acestora¹³.

58. Urmărirea eficace a obiectivului menționat presupune în mod obligatoriu că o calificare a unei operațiuni date drept contract de achiziții publice de lucrări trebuie să fie interpretată în sens larg și că, în paralel, cazurile de excludere trebuie să fie avute în vedere în mod restrictiv.

59. Astfel se procedează în special în ceea ce privește excluderile specifice ale anumitor contracte de achiziții de servicii publice menționate la articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50 (care sunt preluate, în esență, la articolul 16 din Directiva 2004/18)¹⁴. Astfel cum se menționează în considerentul (24) al Directivei 2004/18, „caracteristicile speciale” ale anumitor contracte de achiziție fac inadecvată aplicarea normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice.

60. În ceea ce privește excluderea referitoare la achiziția sau la locațiunea de bunuri imobile¹⁵, în sens larg, aceasta se poate aplica, în opinia noastră, doar în cazul bunurilor existente. Concurența care derivă din aplicarea normelor privind contractele de achiziții publice este, în fapt, lipsită de sens în cazul în care se referă la locațiunea sau la vânzarea unui anumit bun existent care, datorită unicității sale, nu este adecvat pentru a face obiectul unei confruntări cu alte bunuri. Pe de altă parte, din anumite documente pregătitoare rezultă că excluderea contractelor privind locațiunea sau achiziția de bunuri imobiliare se explică, la origine, prin caracterul local și netransfrontalier al acestor contracte de achiziție¹⁶. În schimb, atunci când activitățile în discuție se referă la realizarea în viitor a bunurilor imobiliare, în consecință la executarea lucrărilor, asigurarea concurenței și transparența impuse de aceste norme nu se dovedesc a fi deloc inadecvate și normele respective sunt aplicabile. De asemenea, trimiterea făcută în dispozițiile în cauză la „alte bunuri imobile” trebuie, în opinia noastră, să fie interpretată ca făcând referire la alte bunuri decât terenurile și construcțiile, iar nu la bunurile încă nerealizate.

61. Rezultă că, fără a fi necesar să ne pronunțăm cu exactitate asupra aspectului privind etapa în care un bun imobiliar devine existent, excepția privind achiziția sau locațiunea „de terenuri, de construcții sau de alte bunuri imobile” nu poate, în niciun caz, să vizeze bunurile a căror realizare nici nu a început, astfel cum pare să fie situația în cauza principală. În cazul în care o administrație publică optează, în cadrul introducerii anumitor servicii, pentru o formă de achiziție sau de locațiune a unei lucrări care urmează să fie realizată, este necesar ca operațiunea să facă obiectul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții prevăzute de reglementarea pertinentă.

13 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Auroux și alții (C-220/05, EU:C:2006:410, punctul 43).

14 — A se vedea de asemenea articolul 10 litera (a) din recenta Directivă 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 L 94, p. 65).

15 — Articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50 și articolul 16 litera (a) din Directiva 2004/18.

16 — A se vedea în special expunerea de motive din Propunerea de directivă a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii, prezentată la 6 decembrie 1990 [COM(90) 372 final – SYN 293].

3. Condițiile de existență a unui contract de achiziții publice de lucrări sunt în orice caz îndeplinite într-un context precum cel în discuție în cauza principală

62. Astfel cum a amintit Curtea în mod constant, calificarea unei operațiuni drept contract de achiziții publice de lucrări ține de domeniul dreptului Uniunii și trebuie să fie independentă de calificarea reținută în temeiul dreptului național¹⁷. Pentru a stabili dacă o convenție sau o operațiune intră în domeniul de aplicare al unei directive privind achizițiile publice, nu sunt determinante calificările juridice eventual reținute de părțile contractante¹⁸.

63. În ceea ce privește cauza principală, calificarea formală a contractului în cauză drept „contract de locațiune” nu este, prin urmare, un element decisiv. De asemenea, este lipsit de relevanță faptul că contractul avut în vedere prezintă, astfel cum susțin Pizzarotti și guvernul italian, anumite caracteristici specifice unui contract de locațiune, în sensul articolului 1571 din Codul civil italian, a unui ansamblu imobiliar.

64. În acest context, este necesar să se facă o precizare. Nu se pune problema de a contesta libertatea de care dispun autoritățile publice naționale în alegerea procedurii contractuale pe care o consideră adecvată pentru realizarea lucrărilor sau a serviciilor și nici de a contesta legalitatea utilizării anumitor tipuri de contracte, ci de a evita riscurile de eludare a normelor privind achizițiile publice pe care le-ar putea genera utilizarea anumitor aranjamente contractuale. Altfel spus, reglementarea Uniunii în materie de achiziții publice nu aduce atingere legalității utilizării unui contract de locațiune în scopul edificării unei lucrări, atunci când, înainte de încheierea acestui contract, au fost respectate normele de publicitate și de asigurare a concurenței prevăzute de această reglementare.

65. În plus, domeniul de aplicare al directivei trebuie să fie stabilit doar în raport cu condițiile obiective definite în mod expres de directivele adoptate în această materie.

66. De la bun început, acest lucru implică faptul că finalitățile reale sau prezumate pe care autoritățile publice intenționează să le urmărească sunt lipsite de relevanță pentru a se stabili dacă un contract trebuie să fie calificat drept contract de achiziții publice de lucrări. Prin urmare, nu se poate ține seama de circumstanța, în ipoteza în care este dovedită, că Comune de Bari a avut inițial intenția doar de a dota administrația judiciară cu un sediu unic judiciar în Bari, fără ca acest lucru să implice în mod obligatoriu realizarea lucrărilor.

67. Astfel, Curtea a subliniat că definiția noțiunii „contract de achiziții publice de lucrări” cuprinsă la articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37 include toate operațiunile în care un contract cu titlu oneros este încheiat între o autoritate contractantă și un antreprenor și are ca obiect realizarea de către acesta din urmă a unei „lucrări” în sensul articolului 1 litera (c) din aceeași directivă. Criteriul esențial este, în această privință, ca lucrarea respectivă să fie realizată în conformitate cu necesitățile precizate de autoritatea contractantă, mijloacele utilizate pentru această realizare nefiind importante¹⁹. Pentru ca acest lucru să se întâmple, este necesar ca autoritatea contractantă să fi luat măsuri în vederea definirii caracteristicilor lucrării sau cel puțin în vederea exercitării unei influențe asupra proiectării acesteia²⁰.

68. În cele din urmă, din jurisprudență rezultă că, atunci când un contract conține atât elemente specifice unui contract de achiziție publică de lucrări, cât și elemente specifice unui alt tip de contract de achiziție publică, obiectul principal al contractului este cel care determină normele dreptului Uniunii aplicabile²¹.

17 — A se vedea Hotărârea Auroux și alții (C-220/05, EU:C:2007:31, punctul 40 și jurisprudența citată).

18 — Hotărârea KölnMesse (punctul 54).

19 — Hotărârea KölnMesse (punctul 55).

20 — Hotărârea Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, punctul 67).

21 — A se vedea în special Hotărârea KölnMesse, punctul 57.

69. În speță, elementele dosarului ne determină să considerăm că operațiunea menționată în cauza principală prezintă toate caracteristicile unui contract de achiziție publică de lucrări, acesta având, în cele din urmă, ca obiect principal realizarea cu titlu oneros a unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă.

70. În primul rând, aceste elemente demonstrează că obiectivul întregii proceduri în discuție în speță, care a început cu publicarea unui anunț de participare la 14 august 2003, constă în construirea, în conformitate cu dorințele exprimate de autoritățile publice competente, a unor noi localuri destinate a fi utilizate ca sediu unic al instituțiilor judiciare din orașul Bari.

71. În primul rând, acest lucru reiese din anunțul public de cerere de ofertă („Ricerca di mercato”) din 14 august 2003, în care se menționează în special că „ofertantul, prin formularea ofertei sale, se angajează să înceapă lucrările de construcție a lucrărilor înainte de 31 decembrie anul curent”.

72. Apoi, din documentul anexat la acest anunț de anchetă de piață, elaborat de Corte d'appello di Bari și aprobat de commissione di manutenzione [document intitulat „Quadro esigenziale” (cadru de cerințe)], a cărui relevanță pentru examinarea contractului avut în vedere nu este contestată²², rezultă că autoritățile publice competente au specificat o serie de cerințe structurale, funcționale și organizatorice pe care trebuie să le îndeplinească proiectul de construcție a unui centru judiciar unic, având în vedere reglementarea aplicabilă și toate datele statistice referitoare la activitățile judiciare din Bari. Aceste cerințe, care sunt prezentate în mai multe zeci de pagini, par să depășească cerințele normale ale unui locatar față de un imobil nou de o anumită anvergură²³.

73. În cele din urmă, decizia nr. 1045/2003 a Consiliului municipal din 18 decembrie 2003 privind selectarea ofertei prezentate de Pizzarotti face în mod expres trimitere la „realizarea unui sediu unic” pentru instituțiile judiciare.

74. În general, suntem de părere că, în sensul Directivelor 93/37 și 2004/18, obiectul imediat și, prin urmare, principal al unui contract privind un imobil a cărui construcție încă nu a început nu poate, în principiu și în continuarea aprecierilor formulate în Hotărârea KölnMesse, să fie analizat ca fiind locațiunea unui imobil, independent de tipul de contract ales în conformitate cu dreptul național. Obiectivul prioritar al unui astfel de contract nu poate fi în mod logic decât construcția lucrărilor menționate, care ulterior trebuie puse la dispoziția autorității contractante prin intermediul unei relații contractuale calificate drept contract de locațiune²⁴.

75. Revenind la cauza principală, se pare că Pizzarotti nu ar putea îndeplini în niciun caz obligația prevăzută în proiectul de act de angajament de locațiune, care este de a pune la dispoziție lucrarea respectivă în zona stabilită, fără a începe în prealabil construcția acesteia.

76. Numeroasele specificații tehnice conținute în documentele de referință arată că autoritatea contractantă a luat măsuri în vederea definirii caracteristicilor lucrării sau cel puțin în vederea exercitării unei influențe decisive asupra proiectării acesteia. Aceste elemente, precum și contenciosul amplu care decurge din neîncheierea contractului avut în vedere în cauza principală evidențiază, în opinia noastră, în mod clar că Pizzarotti nu ar fi fost în măsură să realizeze lucrarea în discuție în lipsa necesităților precizate în mod specific de Comune di Bari și în lipsa acceptării de către aceasta din urmă a propunerii de realizare a lucrării formulate ca răspuns la anunțul public de anchetă de piață.

22 — Proiectul de act de angajament de locațiune din mai 2012 face referire, în special în considerentul (10) și la articolul 7, la acest cadru de cerințe.

23 — Hotărârea KölnMesse (punctul 58).

24 — *Ibidem* (punctul 56).

77. În al doilea rând, considerăm că este destul de evident că, deși se distinge din acest punct de vedere de cauza KölnMesse²⁵, contractul menționat în cauza principală a fost încheiat cu titlu oneros.

78. Desigur, este clar că suma sub formă de chirie anuală pe care Comune di Bari are obligația să o plătească pe durata de 18 ani a contractului în discuție este departe de a acoperi costurile de realizare a lucrării.

79. Această constatare nu poate totuși să conducă la negarea caracterului oneros al contractului în discuție.

80. Într-adevăr, pentru a distinge un contract de achiziții publice de servicii de un contract de achiziții publice de lucrări²⁶ și contrar a ceea ce par să sugereze Pizzarotti, precum și guvernele italian și german²⁷, nu se poate acorda nicio pondere decisivă valorii contraprestației financiare plătite pentru serviciile de construcție. Astfel cum a statuat Curtea, elementul determinant pentru calificarea unui contract de achiziții publice este obiectul principal al acestuia, iar nu valoarea remunerației antreprenorului sau modalitățile de plată a acesteia²⁸. Faptul că plata chiriei anuale pe o durată de 18 ani, în conformitate cu contractul avut în vedere, nu acoperă în totalitate costurile de realizare a lucrării nu poate în niciun caz să modifice caracterul oneros al contractului și, prin urmare, nu poate conduce la excluderea existenței unui contract de achiziții publice de lucrări. În acest sens, obținerea efectivă a unui beneficiu de către operatorul economic nu poate constitui o condiție necesară pentru calificarea unui contract drept contract de achiziții publice de lucrări²⁹.

81. Condiția legată de existența unui „interes economic direct pentru autoritatea contractantă” nu implică neapărat că aceasta din urmă trebuie să devină proprietara lucrării, această condiție putând fi îndeplinită printr-un contract de locațiune care să asigure disponibilitatea lucrării pentru autoritatea publică în cauză³⁰.

82. Având în vedere aceste considerații, propunem ca la prima întrebare să se răspundă în sensul că un contract de locațiune a unei lucrări viitoare, care prezintă caracteristicile contractului menționat în cauza principală, trebuie să fie calificat drept contract de achiziții publice de lucrări în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 93/37.

C – Cu privire la a doua întrebare: cerințele care derivă din principiile cooperării loiale și respectării autorității de lucru judecat într-o situație prezumată a fi incompatibilă cu dreptul Uniunii

83. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă poate lipsi de efecte lucrul judecat în cauza în discuție, întrucât aceasta ar fi permis crearea unei situații juridice incompatibile cu dreptul Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice de lucrări, și dacă este posibil să se execute un lucru judecat care ar fi incompatibil cu dreptul respectiv.

84. De la bun început trebuie să ne arătăm nedumerirea față de identificarea exactă a ceea ce constituie în opinia instanței de trimitere noțiunea „lucru judecat”, adică atât *thema decidendum*, cât și *ratio decidendi*, care s-a dovedit a fi problematică sub aspectul respectării dreptului Uniunii.

25 — În această cauză, guvernul german a menționat împrejurarea că suma totală care trebuia plătită Grundstücksgesellschaft Köln Messe 8-11 GbR cu titlu de chirii, care se va ridica în final la aproximativ 600 de milioane de euro, era cu mult superioară costului construcției lucrărilor, care s-a ridicat la aproximativ 235 de milioane de euro.

26 — Aceasta contrar distincției între un contract de achiziții publice de servicii și un contract de achiziții publice de bunuri [a se vedea în special articolul 2 din Directiva 92/50 și articolul 1 alineatul (2) litera (d) al doilea paragraf din Directiva 2004/18].

27 — Acestea se referă în special la Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Comisia/Germania (C-536/07, EU:C:2009:340), în care se sugera să se efectueze de asemenea o „comparație a costurilor respective” (punctul 105).

28 — A se vedea Hotărârea KölnMesse (punctul 61).

29 — Hotărârea Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817).

30 — A se vedea în acest sens Hotărârea Helmut Müller (EU:C:2010:168, punctele 50 și 51).

85. Fiind pe deplin conștienți de faptul că, în cele din urmă, doar instanța națională are competența de a stabili care este, în final, decizia judecătorească sau care sunt deciziile judecătorești care împiedică punerea pe deplin în aplicare a dreptului Uniunii, necesitatea de a oferi instanței de trimitere un răspuns atât util, cât și posibil ne determină să afirmăm următoarele.

86. În speță, singurul „lucru judecat” la care face trimitere instanța de trimitere³¹ este reprezentat de hotărârea nr. 4267/2007, mai exact decizia cuprinsă în această hotărâre, potrivit căreia Comune di Bari, „în conformitate cu principiile caracterului rezonabil, buneii-credințe și încrederii legitime, trebuie, în continuarea actelor sale, să finalizeze procedura în mod plauzibil și adecvat, verificând, în cadrul propunerilor primite, posibilitatea realizării lucrării în limitele cadrului economic modificat”.

87. Dacă, astfel cum menționează Consiglio di Stato, această decizie este „susceptibilă de multiple posibilități diferite de punere în aplicare”, este dificilă înțelegerea *a priori* a motivelor pentru care executarea acestei hotărâri se dovedește a fi absolut contrară dreptului Uniunii și, mai exact, aplicării reglementării relevante privind contractele de achiziții publice de lucrări.

88. Astfel cum a menționat Comune di Bari, se pare că sigurul lucru judecat (cu caracter definitiv) de Consiglio di Stato în hotărârea nr. 4267/2007 se referă la obligația impusă Comune di Bari (precum și commissario *ad acta*) de a încheia procedura inițiată prin anunțul public de anchetă de piață. Nimic nu permite, *a priori*, să se excludă că încheierea acestei proceduri, în sensul acestei hotărâri, poate lua forma lansării unei noi proceduri de atribuire a contractelor în conformitate cu normele Uniunii privind contractele de achiziții publice.

89. Cu toate acestea, se pare că instanța de trimitere și-a însușit cel puțin parțial³² interpretarea susținută de Pizzarotti potrivit căreia această hotărâre și deciziile judecătorești ulterioare acesteia trebuie interpretate în sensul că impun obligația de a încheia cu Pizzarotti contractul „de locațiune” avut în vedere, ceea ce este de natură să genereze o situație contrară dreptului Uniunii. În plus, se pare că deciziilor de executare ale commissario *ad acta* (a se vedea decizia nr. 8420/2010) li s-a acordat o anumită autoritate. Or, în conformitate cu modul în care înțelegem prevederile Codului italian de procedură administrativă, instanța cunoaște toate problemele legate de asigurarea conformității corecte, inclusiv problemele care rezultă din actele commissario *ad acta*, acesta din urmă acționând în calitate de agent auxiliar de justiție.

90. De asemenea, după cum reiese din prevederile Codului de procedură administrativă³³, astfel cum sunt interpretate de instanța de trimitere, dacă se arată că aceasta din urmă are competența de a completa dispozitivul hotărârii nr. 4267/2007, dând naștere la ceea ce aceasta califică drept „lucru judecat cu formare progresivă”, considerăm că este dificil să concluzionăm în sensul că este contestat principiul intangibilității lucrului judecat. Într-adevăr, întrucât organul judiciar are competența de a clarifica sau de a reveni asupra unei decizii adoptate anterior, această posibilitate trebuie să fie recunoscută în aceleași condiții în vederea asigurării aplicării depline a dreptului Uniunii.

91. Într-un astfel de context, în cele din urmă, este vorba despre faptul ca, în executarea deciziilor judecătorești susceptibile de multiple interpretări, instanța națională să acorde întâietate interpretării care garantează că administrația acționează în conformitate cu dreptul Uniunii.

31 — Chiar dacă părțile par să fi solicitat asigurarea conformității cu hotărârea nr. 8420/2010.

32 — A se vedea în acest sens motivarea deciziilor adoptate de Consiglio di Stato, ca răspuns în special la acțiunile commissario *ad acta* din 27 mai 2010 (punctele 23-25 din prezentele concluzii).

33 — Decretul legislativ nr. 104 din 2 iulie 2010 (GURI nr. 156 din 7 iulie 2010).

92. În schimb, în cazul în care instanța de trimitere este chemată să concluzioneze că buna aplicare a legislației Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări este împiedicată de lucrul judecat prin hotărârea nr. 4267/2007 sau prin deciziile ulterioare³⁴, această instanță având doar competența de a verifica acest aspect, modalitățile de punere în aplicare a autorității de lucru judecat intră în domeniul autonomiei procedurale a statelor membre, sub rezerva respectării principiilor echivalenței și efectivității.

93. În acest sens, Curtea a amintit în mod constant importanța pe care o are, atât în ordinea juridică a Uniunii, cât și în ordinele juridice naționale, principiul autorității de lucru judecat. Astfel, pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca deciziile judecătorești devenite definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate³⁵. Prin urmare, dreptul comunitar nu impune unei instanțe naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei decizii, chiar dacă aceasta ar permite evitarea unei încălcări a dreptului Uniunii prin decizia în cauză³⁶.

94. În lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, modalitățile de punere în aplicare a principiului autorității de lucru judecat aparțin ordinii juridice a statelor membre în temeiul principiului autonomiei procedurale a acestora. Aceste modalități nu trebuie totuși să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și nici să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității)³⁷.

95. Excepția aparentă de la principiul autorității de lucru judecat pe care o constituie Hotărârea Lucchini³⁸ a fost delimitată chiar de Curte ca raportând-se la domeniul foarte specific al ajutoarelor de stat.

96. Curtea a menționat, într-adevăr, în această hotărâre că, întrucât aprecierea asupra compatibilității unor măsuri de ajutor sau a unei scheme de ajutor cu piața comună intră în competența exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanței comunitare, dreptul comunitar se opune aplicării unei dispoziții a dreptului național care urmărește să consacre principiul autorității de lucru judecat, precum articolul 2909 din Codul civil italian, în măsura în care aplicarea acesteia împiedică recuperarea unui ajutor de stat care a fost acordat cu încălcarea dreptului comunitar și a cărui incompatibilitate cu piața comună a fost constatată printr-o decizie a Comisiei care a devenit definitivă³⁹.

97. Particularitățile cauzei Lucchini au fost de asemenea subliniate în Hotărârea Fallimento Olimpclub⁴⁰, în care Curtea a menționat că respectiva cauză privea o situație complet delimitată în care erau în discuție principii care reglementează repartizarea competențelor între statele membre și Comunitatea Europeană în materia ajutoarelor de stat, Comisia având o competență exclusivă de a examina compatibilitatea unei măsuri naționale de ajutor de stat cu piața comună.

34 — Consiglio di Stato lasă, de fapt, să se înțeleagă că deciziile sale de executare (din 15 aprilie 2010 și din 3 decembrie 2010) privind activitățile commissario *ad acta* au condus la o situație potențial contrară dreptului Uniunii, întrucât acestea au dispus adoptarea actelor necesare pentru încheierea contractului de locațiune pentru un bun viitor, acest contract constituind ultima propunere prezentată administrației de către Pizzarotti ulterior modificării cadrului economic în 2004.

35 — A se vedea în special Hotărârea Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 38), Hotărârea Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punctul 20) și Hotărârea Fallimento Olimpclub (C-2/08, EU:C:2009:506, punctul 22).

36 — Hotărârea Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punctul 48), Hotărârea Kapferer, (EU:C:2006:178, punctul 21) și Hotărârea Fallimento Olimpclub (EU:C:2009:506, punctul 23).

37 — Hotărârea Kapferer (EU:C:2006:178, punctul 22) și Hotărârea Fallimento Olimpclub, (EU:C:2009:506, punctul 24).

38 — C-119/05, EU:C:2007:434.

39 — *Ibidem* (punctele 62 și 63).

40 — Hotărârea Fallimento Olimpclub (EU:C:2009:506, punctul 25).

98. În ceea ce privește analogia dintre obligațiile, astfel cum sunt stabilite în special în Hotărârea Kühne & Heitz⁴¹, care revin organelor administrative în temeiul obligației de cooperare loială și acelea care revin, în temeiul aceleiași obligații, instanțelor naționale, aceasta este departe a ne fi convins.

99. Desigur, respectarea atât a caracterului definitiv al unei decizii administrative, cât și a autorității conferite unei decizii judecătorești se bazează pe necesitatea, având în vedere principiul securității juridice, de a menține stabilitatea situațiilor juridice. De asemenea, cauza principală se referă la situația unică în care, potrivit informațiilor furnizate de Consiglio di Stato, acesta ar putea completa dispozitivul uneia dintre aceste decizii cu caracter definitiv și, după caz, ar putea reveni asupra deciziilor adoptate în executarea deciziilor menționate de către commissario *ad acta*.

100. Cu toate acestea, în ipoteza în care această posibilitate poate fi privită ca stabilind un echilibru în ceea ce privește caracterul intangibil al autorității de lucru judecat definitiv, fapt care nu este dovedit în mod clar (a se vedea punctul 90 din prezentele concluzii), o diferență importantă există între posibilitatea de a reexamina o decizie administrativă devenită definitivă și posibilitatea de a reveni asupra unei decizii judecătorești cu autoritate de lucru judecat. Obligația, în anumite condiții, a organului administrativ de a reveni asupra unei decizii administrative devenite definitivă, consacrată în Hotărârea Kühne & Heitz (EU:C:2004:17), se bazează pe premisa că o astfel de reexaminare nu este de natură să afecteze terții. Nu considerăm că această condiție este îndeplinită atunci când este vorba despre revizuirea deciziilor judecătorești cu autoritate de lucru judecat. În plus, suntem de părere că această hotărâre poate, în cele din urmă, să fie înțeleasă ca o aplicare a principiilor efectivității și echivalenței având în vedere posibilitatea care a fost recunoscută în dreptul intern de a reveni, în anumite condiții, asupra deciziilor administrative devenite definitive.

101. Din aceste considerații rezultă că, întrucât o decizie judecătorească, după caz prin efectele deciziilor judecătorești de executare ulterioare, a creat o situație incompatibilă cu dreptul Uniunii, instanța națională nu are, în principiu, competența de a reveni asupra acesteia.

102. De asemenea, există posibilitatea de a remedia fapta de încălcare a dreptului Uniunii. În realitate, în cazul în care autoritatea de lucru judecat ar face imposibilă aplicarea dreptului Uniunii, rămâne deschisă posibilitatea de a introduce o acțiune în despăgubire pentru prejudiciile cauzate particularilor⁴².

103. În consecință, propunem ca la a doua întrebare să se răspundă în sensul că doar instanța națională are competența de a stabili termenii exacti ai unei decizii judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat. Modalitățile de punere în executare a unei decizii judecătorești care are forță de lucru judecat intră sub incidența ordinii juridice interne a statelor membre, sub rezerva respectării principiilor echivalenței și efectivității. În cazul în care instanța națională dispune, în temeiul normelor naționale, de competența de a completa sau chiar de a înlocui termenii lucrului judecat, ea are obligația de a exercita această competență pentru a pune în aplicare în mod adecvat dreptul Uniunii.

41 — Hotărârea Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punctul 28). A se vedea de asemenea Hotărârea i-21 Germany și Arcor (C-392/04 și C-422/04, EU:C:2006:586, punctele 51-55), precum și Hotărârea Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78).

42 — A se vedea în acest sens Hotărârea Köbler (EU:C:2003:513, punctele 51 și urm.).

IV – Concluzie

104. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Consiglio di Stato după cum urmează:

- „1) Un contract de locațiune a unui bun viitor care prezintă caracteristicile contractului avut în vedere în cauza principală trebuie să fie calificat drept «contract de achiziții publice de lucrări» în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări.
- 2) Doar instanța națională are competența de a stabili termenii exacti ai unei decizii judecătorești care a dobândit autoritate de lucru judecat. Modalitățile de punere în executare a unei decizii judecătorești care are forță de lucru judecat intră sub incidența ordinii juridice interne a statelor membre, sub rezerva respectării principiilor echivalenței și efectivității. În cazul în care instanța națională dispune, în temeiul normelor naționale, de competența de a completa sau chiar de a înlocui termenii lucrului judecat, ea are obligația de a exercita această competență pentru a pune în mod adecvat în aplicare dreptul Uniunii.”