



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

13 octombrie 2022\*

„Trimitere preliminară – Transporturi – Regulamentul (CEE) nr. 3577/92 – Articolele 1 și 4 – Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 – Articolul 1 – Atribuirea directă de contracte de servicii publice – Servicii publice de transport maritim rapid de călători – Asimilare cu servicii de transport feroviar pe mare”

În cauza C-437/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 21 aprilie 2021, primită de Curte la 16 iulie 2021, în procedura

**Liberty Lines SpA**

împotriva

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

cu participarea:

**Rete Ferroviaria Italiana SpA,**

**Blufferries Srl,**

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul M. Ilešič, îndeplinind funcția de președinte de cameră, și domnii I. Jarukaitis și Z. Csehi (raportor), judecători,

avocat general: doamna L. Medina,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Liberty Lines SpA, de A. Abbamonte, F. Di Gianni, C. Morace, G. Pregno și A. Scalini, avocați;

\* Limba de procedură: italiana.

- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de A. Berti Suman, procuratore dello Stato, și de F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara, P. Ondrůšek, G. von Rintelen și G. Wils, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale, pronunță prezenta

### **Hotărâre**

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea dreptului Uniunii referitor la atribuirea de contracte de servicii publice având ca obiect servicii publice de transport maritim rapid de călători.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Liberty Lines SpA, pe de o parte, și Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerul Infrastructurilor și Transporturilor, Italia) (denumit în continuare „MIT”), pe de altă parte, în legătură cu atribuirea directă a serviciului de transport maritim rapid de călători între portul Messina (Italia) și portul Reggio di Calabria (Italia), în Strâmtoarea Messina, către Blufferries Srl, fără lansarea unei cereri de ofertă specifice.

### **Cadrul juridic**

#### ***Dreptul Uniunii***

##### *Regulamentul (CEE) nr. 3577/92*

- 3 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre [(cabotaj maritim) JO 1992, L 364, p. 7, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 83]:

„Începând cu 1 ianuarie 1993, libertatea de a presta servicii în domeniul transportului maritim în interiorul unui stat membru (cabotaj maritim) se aplică armatorilor comunitari care operează nave înmatriculate într-un stat membru și arborează pavilionul aceluia stat membru, sub rezerva îndeplinirii de către aceste nave a tuturor condițiilor pentru practicarea cabotajului în acel stat membru [...].”

- 4 Articolul 2 din acest regulament prevede:

„În sensul prezentului regulament:

1. «servicii de transport maritim în interiorul unui stat membru (cabotaj maritim)» înseamnă servicii furnizate în mod normal contra unei remunerații și cuprind în special:

[...]

(c) cabotaj insular: transportul pasagerilor sau mărfurilor pe mare între:

- porturi situate în partea continentală și pe una sau mai multe insule ale unuia și aceluiași stat membru;

[...]”

5 Articolul 4 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Un stat membru poate încheia contracte de servicii publice cu societăți de navigație care participă la servicii regulate spre, dinspre și între insule sau le poate impune obligații aferente serviciilor publice ca o condiție pentru furnizarea de servicii de cabotaj.

În cazul în care un stat membru încheie contracte de servicii publice sau impune obligații aferente serviciilor publice, face acest lucru pe o bază nediscriminatorie față de toți armatorii comunitari.

(2) În cazul în care impun obligații aferente serviciilor publice, statele membre se limitează la cerințe privind porturile care urmează să fie deservite, regularitatea, continuitatea, frecvența, capacitatea de a furniza serviciul, tarifele practicate și echipajul navei.

Orice compensație, după caz, pentru obligațiile aferente serviciilor publice, trebuie să fie disponibilă pentru toți armatorii comunitari.

[...]”

*Regulamentul (CE) nr. 1370/2007*

6 Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1), intitulat „Scopul și domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (2):

„Prezentul regulament se aplică exploatarea națională și internațională a serviciilor publice de transport de călători pe calea ferată și cu alte moduri de transport pe șine, precum și de transport rutier, cu excepția serviciilor exploatare în principal pentru interesul lor istoric sau turistic. Statele membre pot aplica prezentul regulament transportului în comun pe căi navigabile interioare și, fără a aduce atingere Regulamentului (CEE) nr. 3577/92 [...] pe ape maritime naționale.”

7 Articolul 2 litera (h) din Regulamentul nr. 1370/2007 definește „atribuirea directă” drept „atribuirea unui contract de servicii publice unui anumit operator de serviciu public, fără o procedură competitivă de atribuire prealabilă”.

8 Articolul 5 alineatul (6) din acest regulament prevede:

„Cu excepția cazului în care acest lucru este interzis de dreptul intern, autoritățile competente pot decide să atribuie direct contracte de servicii publice privind transportul feroviar, cu excepția altor moduri de transport pe șine, precum metroul sau tramvaiul. [...]”

### ***Dreptul italian***

- 9 Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, n. 138 T, recante rilascio a Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni la concessione ai fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (Decretul Ministerului Transporturilor și Navigației nr. 138 T, de concesionare către Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni a administrării infrastructurii feroviare naționale) din 31 octombrie 2000, în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumit în continuare „Decretul nr. 138 T/2000”), prevede la articolul 2 alineatul 1 litera e) că obiectul concesiunii în cauză include legătura feroviară pe mare între Peninsula Italică și, pe de o parte, Sicilia și, pe de altă parte, Sardinia.
- 10 Articolul 47 din Decreto-legge n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (Decretul-lege nr. 50 privind dispoziții urgente în materie financiară, inițiative în favoarea organismelor teritoriale, intervenții suplimentare în favoarea zonelor afectate de seisme și măsuri de dezvoltare) din 24 aprilie 2017 (GURI nr. 95 din 24 aprilie 2017 – supliment ordinar nr. 20), aprobat cu modificări prin Legge n. 96 (Legea nr. 96) din 26 iunie 2017 (GURI nr. 144 din 23 iunie 2017), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 50/2017”), intitulat „Intervenții pentru transportul feroviar”, prevede la alineatul 11 bis:
- „Pentru a îmbunătăți flexibilitatea legăturilor feroviare ale pasagerilor între Sicilia și peninsula, serviciul de legătură feroviară pe mare prevăzut la articolul 2 alineatul 1 litera e) din [Decretul nr. 138 T/2000] poate fi efectuat și prin utilizarea mijloacelor navale rapide al căror model de exploatare este legat de serviciul de transport feroviar dinspre și către Sicilia, în special pe tronsoanele dus-întors «Messina – Villa San Giovanni» și «Messina – Reggio Calabria», care trebuie instituite în cadrul resurselor prevăzute de legislația în vigoare destinate Contractului de program, „partea servicii”, dintre stat și societatea Rete Ferroviaria Italiana Spa, fără a aduce atingere serviciilor stabilite în acest contract.”
- 11 Decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Decretul legislativ nr. 50 privind Codul achizițiilor publice) din 18 aprilie 2016 (GURI nr. 91 din 19 aprilie 2016 – supliment ordinar nr. 10), în versiunea aplicabilă litigiului principal, menționează la articolul 17 alineatul 1 litera (i) serviciile publice de transport de pasageri pe calea ferată sau cu metroul printre excluderile specifice ale contractelor și concesiunilor de servicii.

### **Litigiul principal și întrebarea preliminară**

- 12 Prin intermediul unui aviz publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 31 ianuarie 2015, MIT a lansat o procedură deschisă în vederea atribuirii unui contract având ca obiect serviciul de transport maritim rapid de pasageri în Strâmtoarea Messina, între portul Messina și portul Reggio di Calabria, pentru o durată de trei ani. Valoarea estimată a acestui contract era de 21 025 000 euro. Contractul menționat a fost atribuit pe baza criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic către Ustica Lines SpA, devenită ulterior Liberty Lines.
- 13 Contractul corespunzător a fost încheiat la 24 iunie 2015, iar prestarea serviciului în cauză a început la 1 octombrie 2015. Acest contract prevedea de asemenea posibilitatea ca MIT să prelungească aplicarea acestuia pentru o perioadă de 12 luni suplimentare, în măsura în care resursele financiare necesare erau disponibile, iar autoritatea contractantă în cauză rămânea interesată de continuarea prestării acestui serviciu.

- 14 La 14 septembrie 2018, Liberty Lines a informat MIT că contractul menționat va expira în curând, precizând că, în lipsa unei prelungiri a aplicării acestuia, ea nu va mai asigura prestarea serviciului în cauză de la 1 octombrie 2018. MIT nu a răspuns la această comunicare.
- 15 Totuși, de la această ultimă dată, MIT a decis să încredințeze prestarea serviciului în cauză către Blufferries, deținută în întregime de Rete Ferroviaria Italiana (denumită în continuare „RFI”), deja concesionară a acestui serviciu pe linia „Messina – Villa San Giovanni”, tot în Strâmtoarea Messina, iar aceasta fără nicio procedură competitivă de atribuire. Atribuirea contractului în cauză a fost contestată de Liberty Lines în fața Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).
- 16 În cursul procedurii în fața acestei instanțe, pe de o parte, a reieșit că această atribuire a fost decisă de MIT, o notă a acesteia din 26 septembrie 2018, semnată de ministrul în cauză, menționând necesitatea, la expirarea contractului încheiat cu Liberty Lines la 1 octombrie 2018, de a asigura continuitatea serviciului de transport maritim în discuție și că, în acest scop, „flexibilitatea legăturilor feroviare dintre Sicilia și peninsula” putea fi asigurată prin „includerea” legăturii în cauză în contractul de program încheiat între statul italian și RFI. Pe de altă parte, la 8 octombrie 2018, RFI a răspuns MIT, solicitându-i să discute „elemente esențiale ale atribuirii serviciului [...] în vederea continuării acestuia”, precum și necesitatea efectuării unei „adaptări” a acestui contract de program.
- 17 Instanța menționată a respins acțiunea formulată de Liberty Lines, apreciind în esență că Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243) și Regulamentul nr. 1370/2007 permiteau atribuirea directă a unor contracte de servicii publice pentru transportul feroviar pe mare, precum cel în discuție în litigiul principal. Astfel, serviciul în cauză ar trebui calificat drept serviciu de transport feroviar, a cărui atribuire nu era supusă obligației de a efectua o cerere de ofertă. Posibilitatea de a califica serviciul de transport maritim în cauză drept serviciu de transport feroviar ar rezulta tocmai din articolul 47 alineatul 11 bis din Decretul-lege nr. 50/2017.
- 18 Liberty Lines a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), instanța de trimitere, susținând printre altele lipsa urgenței care să justifice recurgerea la o atribuire directă, întrucât MIT crease exact situația în discuție în litigiul principal prin faptul că s-a abținut să prelungească contractul în cauză sau să lanseze o cerere de ofertă, precum și faptul că serviciul de transport maritim în cauză nu putea fi asimilat unui serviciu de transport feroviar, întrucât Blufferries utiliza nave cu aripi portante, respectiv nave fără instalațiile necesare pentru transportul de vagoane de cale ferată.
- 19 Instanța de trimitere ridică problema dacă o dispoziție precum articolul 47 alineatul 11 bis din Decretul-lege nr. 50/2017 este compatibilă cu dreptul Uniunii. În opinia sa, această dispoziție exclude atribuirea serviciului de transport maritim rapid pentru pasageri în discuție în litigiul principal, în mod nejustificat și fără motivare adecvată, în special în ceea ce privește verificarea existenței unei „disfuncționalități a pieței” din domeniul de aplicare al normelor care reglementează achizițiile publice, iar aceasta cu încălcarea Regulamentului nr. 3577/92. În plus, dispoziția menționată ar părea să acorde RFI, în calitate de societate care administrează infrastructura feroviară națională, un drept special sau exclusiv de exploatare a acestui serviciu de transport. Aceasta ar putea da naștere, iarăși în favoarea RFI, unei măsuri care constituie un ajutor de stat care denaturează sau amenință să denatureze concurența.

20 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Este contrară dreptului Uniunii și în special principiilor liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime a concurenței în domeniul achizițiilor publice de servicii publice o dispoziție precum articolul 47 alineatul 11 bis din [Decretul-lege nr. 50/2017], care:

- asimilează sau cel puțin permite asimilarea prin lege a transportului maritim rapid de pasageri între portul Messina și cel din Reggio Calabria cu transportul feroviar pe mare între peninsula și Sicilia, prevăzut la litera e) a articolului 2 din [Decretul nr. 138 T/2000];
- creează sau pare aptă să creeze o rezervă în favoarea [RFI în ceea ce privește] serviciul de legătură feroviară pe mare, inclusiv prin utilizarea mijloacelor navale rapide între Sicilia și peninsula?”

### **Cu privire la întrebarea preliminară**

21 Cu titlu introductiv, pe de o parte, trebuie să se constate că a doua parte a întrebării privește în esență efectele atribuirii directe în discuție în litigiul principal asupra concurenței, întrucât aceasta „creează sau pare aptă să creeze o rezervă” în favoarea RFI în ceea ce privește serviciul de legătură maritimă între Sicilia și Peninsula Italică. Astfel, în cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere precizează că dispoziția națională în discuție în litigiul principal ar putea constitui, în favoarea acestei societăți, o „măsură de ajutor de stat care denaturează sau amenință să denatureze concurența”.

22 Totuși, instanța de trimitere nu oferă niciun element referitor la contractul încheiat în cadrul atribuirii directe a serviciului în discuție în litigiul principal, printre altele în ceea ce privește compensația ce ar fi eventual acordată de autoritățile italiene în cadrul punerii în aplicare a acestui contract, deși astfel de elemente sunt totuși necesare pentru a permite Curții să dea un răspuns util la această a doua parte.

23 În aceste condiții, nu este necesar să se examineze a doua parte a întrebării preliminare.

24 În ceea ce privește, pe de altă parte, prima parte a întrebării adresate, trebuie arătat că, în pofida faptului că instanța de trimitere nu identifică, în întrebarea adresată, dispozițiile dreptului Uniunii cu privire la care consideră că se pot opune dispoziției naționale menționate în această întrebare, rezultă din motivarea cererii de decizie preliminară că această instanță consideră că serviciile de transport maritim rapid de pasageri în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 3577/92 și că ea ridică problema dacă această dispoziție națională, întrucât exceptează această categorie de servicii de la normele de atribuire a contractelor de achiziții publice, încalcă dreptul Uniunii.

25 Totuși, potrivit guvernului italian, serviciile de transport maritim precum cele în discuție în litigiul principal intră de asemenea în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1370/2007, astfel încât, în conformitate cu articolul 5 alineatul (6) din acest regulament, autoritățile competente ar avea posibilitatea de a atribui direct contracte de servicii publice pentru acest tip de transport.

- 26 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 1 alineatul (2) prima teză din Regulamentul nr. 1370/2007, acesta din urmă se aplică exploatarea națională și internațională a serviciilor publice de transport de călători pe calea ferată și cu alte moduri de transport pe șine, precum și de transport rutier. În plus, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) a doua teză din acest regulament, statele membre îl pot aplica și transportului de călători „pe ape maritime naționale”.
- 27 Astfel, în principiu, este posibil ca Regulamentul nr. 1370/2007 să devină aplicabil transportului maritim cu nave rapide în împrejurări precum cea din litigiul principal, în care articolul 47 alineatul 11 bis din Decretul-lege nr. 50/2017 asimilează în anumite condiții transportul maritim cu nave rapide transportului feroviar.
- 28 Totuși, reiese de asemenea din modul de redactare a articolului 1 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 1370/2007 că acest regulament se aplică transportului public de călători pe ape maritime naționale „fără a aduce atingere” Regulamentului nr. 3577/92, astfel încât, în caz de conflict, prevalează dispozițiile acestuia din urmă.
- 29 În consecință, trebuie să se considere că, prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere urmărește să se stabilească în esență dacă Regulamentul nr. 3577/92, în special articolul 1 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (1) din acesta, trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale ce are ca obiect asimilarea serviciilor de transport maritim cu servicii de transport feroviar, atunci când această asimilare are ca efect exceptarea serviciului în cauză de la aplicarea reglementării în materie de achiziții publice care, altfel, i-ar fi aplicabilă.
- 30 În această privință, trebuie amintit că articolul 1 din Regulamentul nr. 3577/92 stabilește în mod clar principiul liberei prestări a serviciilor de cabotaj maritim în Uniunea Europeană (Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții, C-205/99, EU:C:2001:107, punctul 20, și Hotărârea din 9 martie 2006, Comisia/Spania, C-323/03, EU:C:2006:159, punctul 43).
- 31 În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) primul paragraf din acest regulament, un stat membru poate încheia contracte de servicii publice cu societăți de navigație care participă printre altele la servicii regulate spre și dinspre insule sau le poate impune obligații de serviciu public ca o condiție pentru furnizarea de servicii de cabotaj. Al doilea paragraf al acestei dispoziții impune ca, în cazul în care un stat membru încheie contracte de servicii publice sau impune obligații de serviciu public, face acest lucru pe o bază nediscriminatorie față de toți armatorii din Uniune.
- 32 În speță, din decizia de trimitere reiese că, deși serviciul de legătură maritimă rapidă pentru pasageri în Strâmtoarea Messina, între portul Messina și portul Reggio di Calabria, a fost atribuit, pentru perioada 1 octombrie 2015-30 septembrie 2018, în urma unei proceduri deschise și pe baza criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, contractul pentru prestarea serviciului începând de la 1 octombrie 2018 nu a făcut obiectul unei proceduri competitive de atribuire.
- 33 În această privință, trebuie arătat că normele în materie de achiziții publice nu sunt identice după cum este vorba, pe de o parte, de servicii de transport public de călători pe căi navigabile interioare sau, pe de altă parte, de servicii de transport public de călători pe calea ferată.

- 34 Astfel, numai pentru contractele de servicii publice de transport pe calea ferată, cu excepția altor moduri de transport pe șine, precum metroul sau tramvaiul, autorizează articolul 5 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1370/2007, în anumite condiții, o atribuire directă, și anume, după cum se precizează la articolul 2 litera (h) din acest regulament, fără procedură competitivă de atribuire prealabilă.
- 35 În plus, astfel cum s-a amintit la punctul 31 din prezenta hotărâre, articolul 4 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 3577/92 prevede că, atunci când un stat membru încheie contracte de servicii publice sau impune obligații de serviciu public, face acest lucru pe o bază nediscriminatorie față de toți armatorii din Uniune și, contrar Regulamentului nr. 1370/2007, nu prevede posibilitatea atribuirii directe.
- 36 Astfel, dat fiind că statele membre nu pot aplica Regulamentul nr. 1370/2007 transportului public de călători pe căi navigabile interioare decât fără a aduce atingere Regulamentului nr. 3577/92, contractele de transport public de călători pe căi navigabile interioare nu pot fi încheiate fără o procedură competitivă de atribuire prealabilă, în conformitate cu prevederile acestui din urmă regulament.
- 37 Rezultă că nu se poate admite ca o măsură națională să realizeze o recalificare a anumitor servicii care nu țin seama de natura reală a acestora și care conduce la exceptarea lor de la aplicarea regulilor care le sunt aplicabile.
- 38 O astfel de concluzie prezintă o importanță deosebită atunci când o astfel de recalificare are drept consecință să permită o atribuire directă a acestor servicii, fără o procedură competitivă de atribuire, care, altfel, ar fi impusă.
- 39 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că Regulamentul nr. 3577/92, în special articolul 1 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (1) din acesta, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale ce are ca obiect asimilarea serviciilor de transport maritim cu servicii de transport feroviar, atunci când această asimilare are ca efect exceptarea serviciului în cauză de la aplicarea reglementării în materie de achiziții publice care îi este aplicabilă.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 40 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a zecea) declară:

**Regulamentul (CEE) nr. 3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim), în special articolul 1 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (1) din acesta,**

**trebuie interpretat în sensul că**



**se opune unei reglementări naționale ce are ca obiect asimilarea serviciilor de transport maritim cu servicii de transport feroviar, atunci când această asimilare are ca efect exceptarea serviciului în cauză de la aplicarea reglementării în materie de achiziții publice care îi este aplicabilă.**

Semnături