



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

10 iulie 2014*

„Trimitere preliminară — Contracte de achiziții publice de lucrări — Directiva 93/37/CEE — Act de «angajament de locațiune» a clădirilor neconstruite încă — Decizie judecătorească națională care a dobândit autoritate de lucru judecat — Domeniul de aplicare al principiului autorității de lucru judecat în ipoteza unei situații incompatibile cu dreptul Uniunii”

În cauza C-213/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Italia), prin decizia din 11 ianuarie 2013, primită de Curte la 23 aprilie 2013, în procedura

Impresa Pizzarotti & C. SpA

împotriva

Comune di Bari,

Giunta comunale di Bari,

Consiglio comunale di Bari,

cu participarea:

Complesso Residenziale Bari 2 Srl,

Commissione di manutenzione della Corte d'appello di Bari,

Giuseppe Albenzio, în calitate de „commissario ad acta”,

Ministero della Giustizia,

Regione Puglia,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnul K. Lenaerts (raportor), vicepreședinte al Curții, domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis și J.-C. Bonichot, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

* Limba de procedură: italiana.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 februarie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Impresa Pizzarotti & C. SpA, de R. Mastroianni, de D. Vaiano și de F. Lorusso, avocați;
- pentru Comune di Bari, de A. Loiodice, de I. Loiodice și de R. Lanza, avocați;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Gentili, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul german, de T. Henze și de J. Möller, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Pignataro-Nolin, precum și de A. Tokár și de A. Aresu, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 mai 2014,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 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 L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116), precum și a domeniului de aplicare al principiului autorității de lucru judecat în ipoteza unei situații incompatibile cu dreptul Uniunii.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Impresa Pizzarotti & C. SpA (denumită în continuare „Pizzarotti”), pe de o parte, și Comune di Bari, Giunta comunale di Bari și Consiglio comunale di Bari, pe de altă parte, în urma publicării unui anunț de anchetă de piață în vederea dotării administrației judiciare italiene cu un nou sediu unic care să grupeze toate instituțiile judiciare existente în Bari (Italia).

Cadrul juridic

Directiva 92/50/CEE

- 3 Articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50/CEE a 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) prevedea:

„În sensul prezentei directive:

- a) «*contractele de achiziții publice de servicii*» sunt 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]

Directiva 93/37/CEE

- 4 Articolul 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 (JO L 199, p. 54) definea „contractele de achiziții publice de lucrări”, în sensul acestei directive, 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].
- 5 Printre activitățile menționate în anexa II la directiva menționată figurează, la categoria 50, intitulată „Construcții și geniu civil”, „[c]onstrucția de clădiri și lucrările de geniu civil fără specializare” (subgrupa 500.1), precum și „[c]onstrucția de imobile (imobile rezidențiale și altele)” (grupa 501).

Directiva 2004/18

- 6 Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 2004/18 prevede:
- „(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. [...]

[...]”

- 7 Potrivit dispozițiilor articolului 16 din această directivă, 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; [...]

[...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 8 La 14 august 2003, Comune di Bari a publicat un anunț de „anchetă de piață” având ca scop realizarea, într-un termen cât mai scurt posibil, a unui nou sediu unic, adecvat și potrivit pentru a găzdui toate instituțiile judiciare existente în Bari. Acest anunț a fost publicat, printre altele, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 23 august 2003 (JO S 161).
- 9 În anunțul respectiv se solicita ca ofertanții să își asume angajamentul de a începe lucrările de construcție a lucrării proiectate anterior datei de 31 decembrie 2003. În acest anunț se solicitau informații clare și exhaustive cu privire la costurile în sarcina administrației municipale și a Ministerului Justiției din Italia, precum și cu privire la modalitățile de plată, ținând seama de faptul că

resursele publice disponibile aveau un cuantum de 43,5 milioane de euro, deja alocat proiectului, la care trebuia să se adauge o sumă de 3 milioane de euro pentru chiriile anuale suportate de Comune di Bari pentru locațiunea imobilelor în care se aflau instituțiile judiciare în cauză. Anunțul menționat era însoțit de o anexă, elaborată de Corte d'appello di Bari, având drept scop furnizarea unui „cadru oficial și exhaustiv de cerințe structurale, funcționale și organizatorice” (denumit în continuare „cadrul de cerințe”) referitoare la realizarea centrului judiciar proiectat.

- 10 Au fost prezentate patru propuneri. Prin decizia nr. 1045/2003 din 18 decembrie 2003, Comune di Bari a selectat propunerea prezentată de Pizzarotti. Această propunere prevedea ca o parte din lucrarea construită să fie vândută Comune di Bari pentru suma de 43 de milioane de euro și cealaltă parte să îi fie dată acesteia în regim de locațiune cu o chirie anuală de 3 milioane de euro.
- 11 Prin nota din 4 februarie 2004, ministero della Giustizia (Ministerul Justiției) a informat Comune di Bari că resursele publice disponibile pentru proiectul în cauză fuseseră reduse la 18,5 milioane de euro și i-a solicitat acesteia să verifice dacă, având în vedere propunerile primite, era posibilă finalizarea proiectului respectiv în limitele stabilite de acest nou cadru economic. Prin nota din 11 februarie 2004, Comune di Bari a solicitat Pizzarotti să îi indice dacă era în măsură să continue procedura începută. Pizzarotti a răspuns afirmativ la această cerere și a reformulat propunerea sa pentru a ține seama de reducerea resurselor publice disponibile.
- 12 Finanțarea publică prevăzută a fost complet suprimată în cursul lunii septembrie 2004.
- 13 În urma acestei suprimări, Pizzarotti a prezentat Comune di Bari o a doua propunere în care a indicat că va putea fi realizată lucrarea destinată locațiunii, prevăzută în propunerea sa inițială.
- 14 Având în vedere inacțiunea administrației, Pizzarotti a formulat la Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Tribunalul Administrativ Regional din Puglia) o acțiune prin care solicita obligarea Comune di Bari să ia măsuri.
- 15 După respingerea acestei acțiuni de către instanța menționată, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a admis, prin hotărârea nr. 4267/2007, apelul formulat de Pizzarotti împotriva hotărârii pronunțate în primă instanță. Considerând că, ținând seama de nota Ministerului Justiției din 4 februarie 2004 adoptată ulterior modificării cadrului economic, procedura nu fusese încheiată prin aprobarea rezultatului anchetei de piață, Consiglio di Stato a hotărât că Comune di Bari, „în conformitate cu principiile caracterului rezonabil, buneii-credințe și protecției încrederii legitime, [trebuia], 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”.
- 16 Recursul introdus de Comune di Bari împotriva acestei hotărâri a fost respins printr-o ordonanță pronunțată de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație) la 23 decembrie 2008.
- 17 Sesizat, între timp, 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 în totalitate dispozitivul hotărârii nr. 4267/2007 în termen de 30 de zile. Consiglio di Stato a numit prefectul orașului Bari în calitate de „commissario ad acta”, pentru ca, în caz de inacțiune prelungită, acesta să efectueze, eventual prin intermediul unei persoane delegate, toate actele necesare pentru executarea hotărârii menționate.
- 18 La 21 noiembrie 2008, „commissario ad acta” delegat de prefectul orașului Bari a recunoscut validitatea propunerilor prezentate de Pizzarotti și a constatat, în consecință, că procedura inițiată prin anunțul de anchetă de piață în cauză s-a încheiat cu un rezultat pozitiv.
- 19 Giunta comunale di Bari a pus capăt, la rândul său, acestei proceduri, invocând neconformitatea celei de a doua propuneri prezentate de Pizzarotti cu indicațiile care figurează în anunțul menționat.

- 20 Atât Pizzarotti, cât și Comune di Bari au introdus acțiuni la Consiglio di Stato. Pizzarotti a invocat că, în lipsa unui angajament contractual al Comune di Bari în vederea realizării noului centru judiciar proiectat, aceasta nu a executat în mod corect hotărârea nr. 3817/2008 pronunțată de Consiglio di Stato. Comune di Bari a arătat că nu există o constatare a deteriorării condițiilor de realizare a proiectului, care au afectat derularea procedurii.
- 21 Prin decizia de executare nr. 2153/2010 din 15 aprilie 2010, Consiglio di Stato a admis acțiunea formulată de Pizzarotti și a respins acțiunea formulată de Comune di Bari. În ceea ce privește acțiunea introdusă de „commissario ad acta”, Consiglio di Stato a considerat că aceasta era incompletă, având în vedere lipsa „finalizării în mod plauzibil și adecvat”, în sensul hotărârii nr. 4267/2007. Consiglio di Stato a statuat că trebuia să se procedeze la adoptarea actelor necesare realizării concrete a celei de a doua propuneri prezentate de Pizzarotti și a stabilit un termen de 180 de zile pentru încheierea procedurii.
- 22 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”. În susținerea concluziei menționate, acesta a susținut că, în ceea ce privește prima propunere prezentată de Pizzarotti, astfel cum a fost formulată în cursul anului 2004, pierderea unei părți din finanțarea publică făcea imposibilă realizarea obiectivului urmărit de Comune di Bari. În ceea ce privește a doua propunere prezentată de Pizzarotti, referitoare la închirierea de clădiri care trebuiau realizate cu titlu privat, „commissario ad acta” a subliniat că ea era complet inadecvată în lumina acestui obiectiv.
- 23 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 menționat, care figurau în actul din 21 noiembrie 2008 și, respectiv, în cel din 27 mai 2010, Consiglio di Stato a considerat că singura concluzie care se impunea era cea formulată în primul dintre aceste acte. Consiglio di Stato a reiterat necesitatea inițierii de către „commissario ad acta” a procedurilor necesare pentru adoptarea celei de a doua propuneri prezentate de Pizzarotti și a anulat ultimul dintre aceste acte pentru motivul că încălca autoritatea de lucru judecat.
- 24 Ulterior, noul „commissario ad acta” numit de prefectul orașului Bari a luat toate măsurile necesare pentru adoptarea, la 23 aprilie 2012, a unei „variante a planului de urbanism” referitoare la planul general de reglementare al Comune di Bari în ceea ce privește terenurile pe care era prevăzută construirea centrului judiciar proiectat.
- 25 Pizzarotti a contestat această decizie în fața Consiglio di Stato pentru motivul că nu respecta principiul autorității de lucru judecat.
- 26 În acest context, instanța de trimitere ridică, în primul rând, problema dacă un contract de locațiune a unui bun imobiliar viitor, sub forma unui de angajament de locațiune a acestui bun, echivalează, în pofida prezenței unor elemente caracteristice unui contract de locațiune, cu un contract de achiziții publice de lucrări care nu intră în domeniul de aplicare al clauzei de excludere specială care este prevăzută la articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18.
- 27 În al doilea rând, prezumând că respectivul contract constituie un contract de achiziții publice de lucrări, această instanță întreabă dacă poate lipsi de efecte lucrul judecat în speță prin hotărârea 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 această privință, instanța de trimitere subliniază că, în temeiul propriei jurisprudențe, ea poate să completeze, în anumite condiții, dispozitivul inițial al uneia dintre deciziile sale printr-o decizie de punere în aplicare, această posibilitate dând naștere la ceea ce instanța califică drept un „lucru judecat cu formare progresivă”.

28 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 face parte dintre 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] [...]?”

Cu privire admisibilitatea întrebărilor preliminare

29 Pizzarotti invocă două motive care o determină să aibă îndoieli serioase privind admisibilitatea întrebărilor adresate.

30 În primul rând, Pizzarotti susține că cererea de decizie preliminară identifică în mod eronat reglementarea Uniunii aplicabilă în litigiul principal. Astfel, prin această cerere s-ar urmări obținerea unei interpretări a Directivei 2004/18, în timp ce această din urmă directivă ar fi fost adoptată ulterior datei la care Comune di Bari a hotărât să publice anunțul de anchetă de piață în cauză, și anume la 14 august 2003, și nu ar fi, prin urmare, aplicabilă în litigiul principal.

31 În această privință, trebuie amintit că directiva aplicabilă este, în principiu, cea în vigoare la momentul 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 (Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-576/10, EU:C:2013:510, punctul 52 și jurisprudența citată). Sunt, în schimb, inaplicabile dispozițiile unei directive al cărei termen de transpunere a expirat după acest moment (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Franța, C-337/98, EU:C:2000:543, punctele 41 și 42).

32 În prezenta cauză, Directivele 92/50 și 93/37 erau aplicabile la 14 august 2003, data publicării de către Comune di Bari a unui anunț de „anchetă de piață”, având ca scop realizarea unui centru judiciar în orașul Bari. Aceleași directive erau aplicabile atunci când, după modificarea cadrului economic referitoare la suprimarea completă a finanțării publice, Comune di Bari a considerat, în luna septembrie a anului 2004, potrivit indicațiilor furnizate Curții, că trebuia să deschidă mai degrabă o nouă procedură de selecție decât să negocieze direct cu Pizzarotti, fără asigurarea în prealabil a unor noi condiții concurențiale, încheierea unui contract „de locațiune a unui bun viitor”.

33 În schimb, Directiva 2004/18 nu era aplicabilă la aceste date diferite, întrucât termenul său de transpunere expira, astfel, conform articolului 80 alineatul (1), abia la data de 31 ianuarie 2006.

34 În acest context, noțiunea „contracte de achiziții publice de lucrări”, care este vizată de prima întrebare adresată, este definită în termeni similari la articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37 și la articolul 1 alineatul (2) literele (a) și (b) din Directiva 2004/18. Pe de altă parte, articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50 și articolul 16 litera (a) din Directiva 2004/18 utilizează termeni identici pentru a defini domeniul de aplicare al excluderii menționat și la această primă întrebare.

- 35 În aceste condiții, identificarea eronată de către instanța de trimitere a dispozițiilor dreptului Uniunii aplicabile în prezenta cauză nu poate afecta admisibilitatea întrebărilor adresate (a se vedea în acest sens Hotărârea Zurita García și Choque Cabrera, C-261/08 și C-348/08, EU:C:2009:648, punctul 39).
- 36 În al doilea rând, Pizzarotti susține că litigiul principal este caracterizat de existența unor decizii judecătorești, printre altele, ale Consiglio di Stato, care au dobândit autoritate de lucru judecat, ceea ce ar face ca cererea de decizie preliminară să fie vădit inadmisibilă, în special prima întrebare. Astfel, răspunsul Curții la această întrebare nu ar putea să aibă nicio incidență asupra soluționării litigiului principal, ținând seama, pe de o parte, de importanța recunoscută de dreptul Uniunii a principiului autorității de lucru judecat, în detrimentul, dacă este cazul, al eliminării unei încălcări a acestui drept și, pe de altă parte, de lipsa obligației unei autorități administrative de a reveni asupra unei decizii definitive care s-ar dovedi a fi neconformă cu dreptul menționat.
- 37 Cu toate acestea, un astfel de argument privește fondul cauzei principale și, mai precis, obiectul celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere.
- 38 Având în vedere considerațiile care precedă, întrebările adresate sunt admisibile.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 39 Prin intermediul primei întrebări, care trebuie reformulată conform dispozițiilor dreptului Uniunii aplicabile *ratione temporis* în litigiul principal, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37 trebuie interpretat în sensul că un contract care conține un angajament de locațiune a unor bunuri imobile încă neconstruite constituie un contract de achiziții publice de lucrări, deși prezintă elemente caracteristice unui contract de locațiune și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al excluderii prevăzute la articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50.
- 40 În această privință, este necesar să se amintească de la bun început că, pe de o parte, problema dacă o operațiune constituie sau nu constituie un contract de achiziții publice de lucrări, în sensul reglementării Uniunii, intră sub incidența dreptului Uniunii. Calificarea contractului avut în vedere ca fiind „contract de locațiune”, evidențiată de Pizzarotti și de guvernul italian, nu este decisivă în această privință (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, C-536/07, EU:C:2009:664, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 41 Pe de altă parte, 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, pentru a stabili calificarea sa juridică și normele Uniunii aplicabile, trebuie să se facă referire la obiectul său principal (a se vedea în acest sens Hotărârea Auroux și alții, C-220/05, EU:C:2007:31, punctul 37, Hotărârea Comisia/Italia, C-412/04, EU:C:2008:102, punctul 47, și Hotărârea Comisia/Germania, EU:C:2009:664, punctul 57).
- 42 În cauza principală, din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că, la momentul la care Pizzarotti a propus Comune di Bari încheierea contractului în cauză, realizarea lucrării vizate de acest contract nu fusese încă începută. În aceste împrejurări, trebuie să se considere că obiectul principal al contractului menționat constă în această realizare, care presupune, astfel, în mod necesar locațiunea ulterioară a lucrării respective (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, EU:C:2009:664, punctul 56).

- 43 Astfel cum a subliniat guvernul german, pentru a putea concluziona că există un „contract de achiziții publice de lucrări”, în sensul Directivei 93/37, trebuie, în plus, ca realizarea lucrării proiectate să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă (Hotărârea Comisia/Germania, EU:C:2009:664, punctul 55).
- 44 Astfel, acest lucru este valabil atunci când autoritatea contractantă a luat măsuri în vederea definirii caracteristicilor lucrării sau cel puțin în vederea exercitării unei influențe decisive asupra proiectării acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punctul 67).
- 45 În cauza principală, proiectul de „act de angajament de locațiune”, care este menționat de instanța de trimitere ca fiind ultima formă sugerată a contractului propus Comune di Bari de către Pizzarotti, face referire, în considerentul (10), la cadrul de cerințe care fusese stabilit de Corte d'appello di Bari în vederea publicării anunțului de achiziție de piață în cauză. Articolul 7 din acest proiect de act rezervă administrației dreptul de a verifica, înainte de recepția lucrării, conformitatea acesteia cu același cadru de cerințe.
- 46 Acest cadru de cerințe precizează diferitele caracteristici tehnice și tehnologice ale lucrării proiectate, precum și, în funcție de un ansamblu de date statistice referitoare la activitățile judiciare desfășurate în circumscripția orașului Bari (număr de cauze civile și penale, număr de ședințe săptămânale desfășurate la fiecare instanță, număr de judecători sau de procurori, număr de membri ai personalului administrativ, ai poliției judiciare sau ai serviciilor de securitate, număr de avocați înscriși în baroul Bari etc.), nevoile specifice ale fiecărei instanțe care face parte din această circumscripție judiciară (număr de birouri și de săli de ședință, săli de conferință, săli de reuniuni și săli de arhivare necesare, suprafața camerelor, modalități de comunicare internă), la fel ca și anumite nevoi comune precum capacitatea de primire a zonelor de parcare.
- 47 Contrar celor susținute de Pizzarotti și de guvernul italian, un astfel de cadru de cerințe plasează Comune di Bari în poziția de a influența în mod decisiv proiectarea lucrării care urmează să fie construită.
- 48 Rezultă că obiectul principal al contractului avut în vedere în cauza principală este realizarea unei lucrări care răspunde necesităților precizate de autoritatea contractantă.
- 49 Este adevărat că, astfel cum arată instanța de trimitere, proiectul de „act de angajament de locațiune” conține și unele elemente caracteristice unui contract de locațiune. În fața Curții, accentul a fost pus pe faptul că contraprestația financiară în sarcina administrației corespunde, potrivit articolului 5 din acest proiect, unei „chirii anuale” de 3,5 milioane de euro, care trebuia plătită pe durata de 18 ani a contractului menționat. Conform indicațiilor furnizate de Pizzarotti și de guvernul italian, această contraprestație globală, în valoare de 63 de milioane de euro, ar fi considerabil mai redusă decât costul total estimat al lucrării, care s-ar apropia de suma de 330 de milioane de euro.
- 50 Trebuie amintit totuși, în această privință, că elementul determinant pentru calificarea contractului în cauză este obiectul principal al acestuia, iar nu valoarea remunerației executantului de lucrări sau modalitățile de plată a acesteia (Hotărârea Comisia/Germania, EU:C:2009:664, punctul 61).
- 51 În plus, nici articolul 4 din proiectul de „act de angajament de locațiune” potrivit căruia contractul încetează automat la expirarea unei perioade de 18 ani, nici dispoziția prevăzută de legislația italiană referitoare la contabilitatea generală a statului, evidențiată de guvernul italian, care impune ca contractele încheiate de autoritățile publice să aibă un termen cert și o durată certă și care interzice ca aceste contracte să reprezinte o sarcină continuă pentru stat, nu s-ar opune, astfel cum a reieșit din dezbaterile desfășurate în ședință, încheierii, la expirarea primului contract avut în vedere, a unui sau a mai multe contracte ulterioare care ar garanta Pizzarotti plata totalității sau a unei părți substanțiale a lucrărilor executate în scopul realizării lucrării în cauză.

52 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37 trebuie interpretat în sensul că un contract care are ca obiect principal realizarea unei lucrări care răspunde necesităților formulate de autoritatea contractantă constituie un contract de achiziții publice de lucrări și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al excluderii prevăzute la articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50, chiar dacă acesta conține un angajament de locațiune a lucrării în cauză.

Cu privire la a doua întrebare

53 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă poate lipsi de efecte lucrul eventual judecat printr-o decizie pe care a adoptat-o și care ar fi condus la o situație incompatibilă cu reglementarea Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări.

54 În această privință, trebuie amintit că, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, modalitățile de punere în aplicare a principiului autorității de lucru judecat aparțin ordinii juridice interne a statelor membre în temeiul principiului autonomiei procedurale a acestora, cu respectarea însă a principiilor echivalenței și efectivității (a se vedea în acest sens Hotărârea Fallimento Olimpclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punctul 24 și jurisprudența citată).

55 În cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere precizează că, potrivit propriei jurisprudențe, poate, în anumite condiții, să completeze dispozitivul original al uneia dintre hotărârile sale prin decizii de punere în aplicare, această posibilitate dând naștere la ceea ce instanța califică drept „lucru judecat cu formare progresivă”.

56 În cazul în care, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere, în privința deciziei conținute în hotărârea sa nr. 4267/2007, care este menționată la punctul 15 din prezenta hotărâre și care, potrivit deciziei de trimitere, circumscrie principiul autorității de lucru judecat în prezenta cauză, ține de condițiile de aplicare a acestei modalități procedurale, revine instanței respective, având în vedere principiul echivalenței, sarcina de a utiliza modalitatea menționată favorizând, dintre „multiplele posibilități diferite de punere în aplicare” care pot fi utilizate pentru această decizie potrivit propriilor indicații, pe cea care, conform principiului efectivității, garantează respectarea reglementării Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări.

57 Astfel cum a subliniat Comune di Bari, această soluție ar putea consta în a dispune, complementar deciziei menționate, închiderea procedurii de anchetă de piață, fără a reține nicio propunere, ceea ce ar permite deschiderea unei noi proceduri, respectând reglementarea Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări.

58 În cazul în care, în schimb, instanța de trimitere consideră că aplicarea corectă a acestei reglementări contravine, având în vedere normele de procedură interne aplicabile, lucrului judecat prin hotărârea sa nr. 4267/2007 sau prin deciziile de executare a acestei hotărâri adoptate de instanță la 15 aprilie 2010 și la 3 decembrie 2010, trebuie amintită importanța pe care o deține principiul autorității de lucru judecat atât în ordinea juridică a Uniunii, cât și în ordinele juridice naționale. Astfel, pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca deciziile judecătorești rămase definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate (Hotărârea Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178, punctul 20, Hotărârea Comisia/Luxemburg, C-526/08, EU:C:2010:379, punctul 26, și Hotărârea ThyssenKrupp Nirosta/Comisia, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punctul 123).

59 Prin urmare, dreptul Uniunii nu impune instanței naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei decizii judecătorești, chiar dacă aceasta ar permite îndreptarea unei situații naționale incompatibile cu acest drept (a se vedea în acest sens Hotărârea Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, punctele 46 și 47, Hotărârea Kapferer, EU:C:2006:178,

punctele 20 și 21, Hotărârea Fallimento Olimpiclub, EU:C:2009:506, punctele 22 și 23, Hotărârea Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, EU:C:2009:615, punctele 35-37, precum și Hotărârea Comisia/Slovacia, C-507/08, EU:C:2010:802, punctele 59 și 60).

- 60 Dreptul Uniunii nu impune, așadar, unui organ judiciar obligația ca, pentru a ține seama de interpretarea unei dispoziții relevante a acestui drept, adoptată de Curte ulterior pronunțării de către acest organ judiciar a deciziei care a dobândit autoritate de lucru judecat, să revină, în principiu, asupra deciziei respective.
- 61 Hotărârea Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), amintită de instanța de trimitere, nu este de natură să infirme această analiză. Astfel, într-o situație cu totul specială în care erau în discuție principii care reglementează repartizarea competențelor între statele membre și Uniune în materia ajutoarelor de stat, Curtea a statuat, în esență, că dreptul Uniunii se opune aplicării unei dispoziții naționale precum articolul 2909 din Codul civil italian, care vizează consacrarea principiului autorității de lucru judecat, în măsura în care aplicarea sa ar împiedica recuperarea unui ajutor de stat care a fost acordat cu încălcarea dreptului Uniunii și a cărui incompatibilitate cu piața comună fusese constatată printr-o decizie a Comisiei Europene devenită definitivă (a se vedea în acest sens Hotărârea Fallimento Olimpiclub, EU:C:2009:506, punctul 25). Prezenta cauză nu ridică însă astfel de probleme de repartizare a competențelor.
- 62 În aceste condiții, în cazul în care normele de procedură interne aplicabile prevăd posibilitatea ca instanța națională să revină, în anumite condiții, asupra unei decizii care are autoritate de lucru judecat pentru a face ca situația să fie compatibilă cu dreptul național, în conformitate cu principiile echivalenței și eficacității, această posibilitate trebuie să prevaleze, dacă sunt îndeplinite aceste condiții, pentru a restabili conformitatea situației în discuție în litigiul principal cu reglementarea Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări.
- 63 În această privință, trebuie subliniat că reglementarea menționată conține norme esențiale ale dreptului Uniunii în măsura în care urmărește să asigure aplicarea principiilor egalității de tratament între ofertanți și transparenței în scopul unei deschideri spre o concurență nedenaturată în toate statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Portugalia, C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 40, Hotărârea Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, punctul 55, Hotărârea Comisia/Cipru, C-251/09, EU:C:2011:84, punctele 37-39, precum și Hotărârea Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punctul 28).
- 64 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că, în măsura în care normele de procedură interne aplicabile autorizează acest lucru, o instanță națională precum instanța de trimitere, care s-a pronunțat ca instanță de ultim grad fără a sesiza în prealabil Curtea cu titlu preliminar în temeiul articolului 267 TFUE, trebuie fie să completeze lucrul judecat prin decizia sa care a condus la o situație incompatibilă cu reglementarea Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări, fie să revină asupra acestei decizii, pentru a ține seama de o interpretare a acestei reglementări reținută ulterior de Curte.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 65 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 doua) declară:

- 1) **Articolul 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 trebuie interpretat în sensul că un contract care are ca obiect principal realizarea unei lucrări care răspunde necesităților formulate de autoritatea contractantă constituie un contract de achiziții publice de lucrări și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al excluderii prevăzute la articolul 1 litera (a) punctul (iii) din Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii, chiar dacă acesta conține un angajament de locațiune a lucrării în cauză.**
- 2) **În măsura în care normele de procedură interne aplicabile autorizează acest lucru, o instanță națională precum instanța de trimitere, care s-a pronunțat ca instanță de ultim grad fără a sesiza în prealabil Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu titlu preliminar în temeiul articolului 267 TFUE, trebuie fie să completeze lucrul judecat prin decizia sa care a condus la o situație incompatibilă cu reglementarea Uniunii privind contractele de achiziții publice de lucrări, fie să revină asupra acestei decizii, pentru a ține seama de o interpretare a acestei reglementări reținută ulterior de Curtea menționată.**

Semnături