



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

8 iunie 2023*

„Trimitere preliminară – Fonduri structurale ale Uniunii Europene – Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 – Articolul 2 punctul 7 – Noțiunea de «neregularitate» – Articolul 98 alineatele (1) și (2) – Corecții financiare ale statelor membre în raport cu neregularitățile detectate – Criterii aplicabile – Directiva 2004/18/CE – Articolul 45 alineatul (2) primul paragraf litera (d) – Noțiunea de «gravă abatere profesională»”

În cauza C-545/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio, Italia), prin decizia din 4 august 2021, primită de Curte la 31 august 2021, în procedura

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)

împotriva

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din doamna K. Jürimäe, președintă de cameră, și domnii M. Safjan, N. Piçarra (raportor), N. Jääskinen și M. Gavalec, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), de R. Bifulco, P. Pittori și E. Scotti, avvocati;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de D. Di Giorgio, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de F. Moro, P. Rossi și G. Wils, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: italiana.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 decembrie 2022,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 1 din Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, semnată la Bruxelles la 26 iulie 1995 și anexată la Actul Consiliului din 26 iulie 1995 (JO 1995, C 316, p. 48, Ediție specială, 19/vol. 12, p. 50, denumită în continuare „Convenția PIF”), a articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166), a articolului 70 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64), a articolului 27 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului nr. 1083/2006 și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO 2006, L 371, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 3, p. 17), a articolului 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (JO 2017, L 198, p. 29) și a articolului 45 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Azienda Nazionale Autonoma Autostrade SpA (ANAS), pe de o parte, și Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerul Infrastructurii și Transporturilor, Italia), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei decizii a acestuia din urmă de stabilire a recuperării sumelor plătite ANAS în executarea unui program operațional care cuprinde un contract de achiziții publice în vederea realizării de lucrări rutiere, cofinanțate de Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), aprobat prin Decizia C(2007) 6318 a Comisiei din 7 decembrie 2007, modificată ultima dată prin Decizia C(2016) 6409 a Comisiei din 13 octombrie 2016.

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 2988/95

- 3 Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 prevede:
„Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților [Europene] sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.”

4 Articolul 4 din acest regulament are următorul cuprins:

„(1) Ca regulă generală, orice abatere atrage după sine retragerea avantajului obținut nejustificat:

– prin obligația de a vărsa sumele datorate sau de a rambursa sumele primite nejustificat;

[...]

(2) Aplicarea măsurilor menționate la alineatul (1) se limitează la retragerea avantajului obținut, la care se adaugă, dacă acest lucru este prevăzut, dobânda care poate fi calculată pe bază forfetară.

(3) Actele despre care se stabilește că au drept scop obținerea unui avantaj care contravine obiectivelor dreptului comunitar aplicabil în situația în cauză, prin crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea avantajului, au drept consecință, după caz, fie neacordarea avantajului respectiv, fie retragerea acestuia.

(4) Măsurile prevăzute în acest articol nu sunt considerate sancțiuni.”

5 Articolul 5 din regulamentul menționat enumeră sancțiunile administrative care pot fi aplicate ca urmare a unor abateri intenționate sau săvârșite din neglijență.

Regulamentul nr. 1083/2006

6 Regulamentul nr. 1083/2006 a fost abrogat începând cu 1 ianuarie 2014 prin Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320). Cu toate acestea, ținând seama de data situației de fapt din cauză, litigiul principal rămâne guvernat de Regulamentul nr. 1083/2006. Articolul 2 punctele 4 și 7 din acest regulament prevedea:

„În sensul prezentului regulament, următoarele noțiuni au înțelesul acordat prin prezentul:

[...]

4. «beneficiar» înseamnă un operator, un organism sau o întreprindere, din domeniul public sau privat, cu responsabilitatea de a lansa sau de a lansa și aplica operațiuni. [...]

[...]

7. «neregularitate» înseamnă orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general.”

7 Articolul 60 litera (a) din acest regulament însărcina autoritatea de gestionare „să se asigure că operațiunile sunt selecționate în vederea finanțării în conformitate cu criteriile aplicabile programului operațional și că sunt conforme, pe toată durata execuției lor, cu normele comunitare și interne aplicabile”.

8 Articolul 98 din regulamentul menționat, intitulat „Corecții financiare ale statelor membre”, prevedea:

„(1) Este în primul rând responsabilitatea statelor membre să caute neregularitățile, să ia măsuri atunci când se constată o schimbare importantă care afectează natura sau condițiile de aplicare sau de control al operațiunilor sau al programelor operaționale și să procedeze la corecțiile financiare necesare.

(2) Statele membre procedează la corecțiile financiare necesare pentru neregularitățile individuale sau sistemice constatate în operațiunile sau în programele operaționale. Corecțiile la care procedează statele membre constau în anularea totală sau parțială a participării publice pentru programul operațional. Statele membre țin seama de natura și de gravitatea neregularităților și a pierderii financiare care rezultă pentru fonduri.

[...]”

Regulamentul nr. 1828/2006

9 Articolul 27 litera (a) din Regulamentul nr. 1828/2006 definește un „agent economic” ca fiind „orice persoană fizică sau juridică, precum și celelalte entități care participă la realizarea intervenției din fonduri, cu excepția unui stat membru în exercitiul prerogativelor sale de autoritate publică”. Litera (c) din acesta definește o „suspiciune de fraudă” ca fiind „o neregularitate care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unei intenții, în special de fraudă, astfel cum este prevăzută la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din [Convenția PIF]”.

Directiva 2004/18

10 Articolul 2 din Directiva 2004/18, intitulat „Principii de atribuire a contractelor”, prevede:

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

11 Articolul 45 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din această directivă are următorul cuprins:

„Poate fi exclus de la participarea la un contract orice operator economic:

[...]

(d) care s-a făcut vinovat de o gravă abatere profesională, dovedită prin orice mijloace pe care autoritățile contractante le pot justifica.”

Orientările din 2013

- 12 Articolul 2 din Decizia C(2013) 9527 final a Comisiei din 19 decembrie 2013 privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate (denumite în continuare „Orientările din 2013”), prevede că această instituție „aplică orientările prezentate în anexă atunci când efectuează corecții financiare legate de nereguli constatate după data adoptării prezentei decizii”.

- 13 Punctul 1.3 din anexa la Orientările din 2013 precizează:

„Prezentele orientări stabilesc o serie de corecții (5 %, 10 %, 25 % și 100 %) aplicate cheltuielilor legate de un contract. Acestea țin seama de gravitatea neregularității și de principiul proporționalității. Aceste rate de corecție se aplică în cazul în care nu este posibil să se cuantifice cu exactitate implicațiile financiare pentru contractul în cauză.

Gravitatea unei neregularități legate de nerespectarea normelor privind contractele de achiziții publice și impactul financiar aferent asupra bugetului Uniunii sunt evaluate ținând seama de următorii factori: nivel de concurență, transparență și tratament egal. În cazul în care nerespectarea în cauză are un efect disuasiv asupra potențialilor ofertanți sau dacă nerespectarea conduce la atribuirea unui contract unui alt ofertant decât cel care ar fi trebuit să obțină contractul, aceasta indică în mod clar că neregularitatea este gravă.

[...]

O corecție financiară de 100 % poate fi aplicată în cazurile cele mai grave, atunci când neregularitatea favorizează unul sau mai mulți ofertanți/candidați sau neregularitatea se referă la o fraudă, astfel cum a fost stabilită de o autoritate judiciară sau administrativă competentă.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 14 Prin Decizia C(2007) 6318 din 7 decembrie 2007, Comisia Europeană a aprobat programul operațional național „Rețele și mobilitate” 2007-2013. ANAS, în calitate de beneficiar al acestui program, în sensul articolului 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 1083/2006, a primit finanțare pentru realizarea, printre altele, a unui proiect de lucrări de modernizare a unei șosele.
- 15 În acest scop, ANAS, în calitate sa de autoritate contractantă, a lansat o procedură restrânsă de cerere de ofertă, anunțând că contractul de achiziții publice de lucrări ar fi atribuit în temeiul criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic. La finalul acestei proceduri, prin decizia din 8 august 2012, acest contract a fost atribuit unui grup temporar de întreprinderi, printre care figura Aleandri SpA. Lucrarea a fost finalizată și șoseaua deschisă traficului.
- 16 Ministerul Infrastructurilor și Transporturilor, după ce a luat cunoștință de o anchetă penală care punea în lumină un potențial sistem de corupție care implica funcționari ai ANAS, a dispus, prin decizia din 10 iunie 2020, recuperarea sumelor deja plătite acesteia în temeiul programului menționat. Acesta a declarat de asemenea că soldul neplătit încă nu era datorat, pentru motivul

că atribuirea contractului în cauză trebuia considerată ca fiind afectată de o neregularitate de natură frauduloasă, în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, precum și al articolelor 4 și 5 din Regulamentul nr. 2988/95.

- 17 Această decizie se întemeiază în special pe punerea sub acuzare a trei funcționari ai ANAS, dintre care doi erau membri ai comisiei responsabile cu cererea de ofertă, care număra cinci membri. Acestora li se reproșează că au acceptat sume de bani din partea Aleandri, în schimbul unor acte de favoritism în cursul procedurii de cerere de ofertă. Urmărirea penală pentru acte de corupție este încă în curs de desfășurare împotriva reprezentantului legal al Aleandri și a acestei societăți ca atare.
- 18 ANAS a formulat o acțiune în anulare împotriva deciziei menționate la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio, Italia), care este instanța de trimitere. Aceasta afirmă că nu a făcut obiectul niciunei condamnări și că nu îi este opozabil niciun comportament culpabil al membrilor comisiei responsabile cu cererea de ofertă. În plus, nu ar exista nicio legătură între neregularitatea sau fraudă prezumată și cheltuielile angajate, lucrările finanțate din bugetul general al Uniunii fiind realizate efectiv și corect. Nu s-ar fi dovedit nici că Aleandri ar fi obținut în mod nelegal contractul de achiziții publice în cauză.
- 19 Instanța de trimitere subliniază că singura neregularitate săvârșită în cursul procedurii de cerere de ofertă în discuție în litigiul principal, care a fost parțial dovedită, constă în comportamentul reprezentantului legal al Aleandri, care a urmărit să influențeze rezultatul acestei proceduri și care ține de infracțiunea de corupție activă. Această instanță precizează însă că procedura penală împotriva reprezentantului respectiv este încă în curs de desfășurare. În ceea ce privește ANAS, directoarea acesteia ar fi cerut unui număr de doi funcționari, care făceau parte din comisia responsabilă cu cererea de ofertă, dintre care unul avea calitatea de președinte, să favorizeze Aleandri. Cu toate acestea, procedura penală nu ar fi permis să se stabilească dacă acești funcționari ar fi favorizat efectiv ofertantul respectiv, nici dacă, în lipsa unei asemenea intervenții, contractul ar fi fost atribuit unui concurent al Aleandri.
- 20 Astfel, instanța de trimitere consideră că, în pofida suspiciunilor, nu este în măsură să constate, nici măcar cu titlu incidental, că contractul a fost atribuit în mod nelegal societății Aleandri din cauza comportamentului reprezentantului acestei societăți și că derularea procedurii de cerere de ofertă îl împiedică să concluzioneze că proiectul tehnic prezentat de Aleandri nu merita nota obținută sau că comisia responsabilă cu cererea de ofertă a aplicat alte criterii decât cele menționate în anunțul de participare. Această instanță precizează că cererea de ofertă lansată în cursul anului 2012 era reglementată de Decretul legislativ nr. 163/2006, al cărui articol 38 alineatul (1) literele (c) și (f) nu prevedea nicio clauză de excludere în privința unui operator economic care ar fi încercat să influențeze rezultatul unei astfel de proceduri.
- 21 În aceste condiții, Tribunale amministrativo per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 70 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1083/2006, articolul 27 litera (c) din Regulamentul nr. 1828/2006, articolul 1 din [Convenția PIF], articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 și articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2017/1371 trebuie interpretate în sensul că comportamentele teoretic susceptibile să favorizeze un operator economic în cursul unei proceduri de atribuire intră întotdeauna în sfera noțiunii de

«neregularitate» sau de «fraudă», constituind astfel un temei juridic pentru retragerea contribuției, chiar și atunci când realitatea acestor comportamente sau caracterul lor decisiv în alegerea beneficiarului nu au fost pe deplin dovedite?

- 2) Articolul 45 alineatul (2) litera (d) din Directiva [2004/18] se opune unei dispoziții precum articolul 38 alineatul (1) litera f) din Decretul legislativ nr. 163/2006, care nu permite excluderea de la procedura de atribuire a contractelor a unui operator economic care a încercat să influențeze procesul decizional al autorității contractante, în special atunci când încercarea menționată a constat în coruperea anumitor membri ai comisiei responsabile cu cererea de ofertă?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la una sau la ambele întrebări de mai sus, dispozițiile citate anterior trebuie interpretate în sensul că impun întotdeauna statului membru să își retragă contribuția și Comisiei să efectueze o corecție financiară de 100 %, chiar dacă aceste contribuții au fost utilizate în scopul pentru care erau destinate și pentru o lucrare eligibilă pentru finanțarea europeană și realizată efectiv?
- 4) În cazul unui răspuns negativ la a treia întrebare, în sensul că nu este necesar să se procedeze la retragerea contribuției sau la o corecție financiară de 100 %, normele amintite în prima întrebare și principiul proporționalității permit să se decidă retragerea contribuției și corecția financiară ținând seama de prejudiciul financiar cauzat efectiv bugetului general al Uniunii Europene? În special, într-o situație precum cea din speță, «implicațiile financiare», în sensul articolului [99] alineatul (3) din Regulamentul nr. 1083/2006, pot fi stabilite forfetar, prin aplicarea criteriilor enunțate în tabelul care figurează la punctul 2 [din anexa la Orientările din 2013]?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 22 Cu titlu introductiv, este important, în primul rând, de amintit că, pentru a răspunde în mod util instanței de trimitere, Curtea poate fi determinată să interpreteze dispoziții de drept al Uniunii la care instanța națională nu s-a referit în enunțul întrebărilor sale, extrăgând în special din motivarea deciziei de trimitere elementele dreptului Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, punctul 8, Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 36, și Hotărârea din 2 martie 2023, Åklagarmyndigheten, C-666/21, EU:C:2023:149, punctul 22).
- 23 În al doilea rând, este important să se constate că cererea de decizie preliminară nu cuprinde niciun element care să permită să se considere dovedită existența unei fraude. Astfel, din moment ce urmărirea penală este încă în curs pentru a aprecia dacă faptele în discuție în litigiul principal pot fi calificate drept „acte de corupție”, acestea nu pot constitui, în acest stadiu, decât o „suspiciune de fraudă”, în sensul articolului 27 litera (c) din Regulamentul nr. 1828/2006, și anume o neregularitate care a condus la inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unui comportament intenționat.

- 24 În al treilea rând, în măsura în care instanța de trimitere trebuie să aprecieze legalitatea deciziei de recuperare a sumelor plătite ANAS, în calitate de „beneficiar”, în sensul articolului 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 1083/2006, al programului cofinanțat de FEDR, este necesar să se interpreteze articolul 2 punctul 7 din acest regulament, privind noțiunea de „neregularitate” pe care se întemeiază în special această decizie.
- 25 O asemenea noțiune, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 18 din concluzii, include noțiunea, mai restrânsă, de „suspiciune de fraudă”, prevăzută la articolul 27 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1828/2006.
- 26 În consecință, trebuie să se considere că, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă noțiunea de „neregularitate”, în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, trebuie interpretată în sensul că acoperă comportamente care pot fi calificate drept „acte de corupție” practicate în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice având ca obiect realizarea de lucrări cofinanțate de un fond structural al Uniunii și pentru care a fost inițiată o procedură administrativă sau judiciară, inclusiv atunci când nu s-a dovedit că aceste comportamente au avut o influență reală asupra procedurii de selecție a ofertantului și nu s-a constatat nicio atingere efectivă adusă bugetului Uniunii.
- 27 Noțiunea „neregularitate” („abateră”) este definită la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 și, în termeni similari, în special la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 drept orice încălcare a unei dispoziții a dreptului Uniunii care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic (agent economic) care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general.
- 28 Din moment ce această noțiune face parte dintr-un regim care urmărește să garanteze buna gestionare a fondurilor Uniunii și protejarea intereselor financiare ale acestora din urmă, ea trebuie interpretată în mod uniform și larg în conformitate cu obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 1083/2006, care constă în asigurarea utilizării eficace și corecte a fondurilor în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punctele 59 și 63, precum și jurisprudența citată).
- 29 Existența unei „neregularități” în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 presupune întrunirea a trei elemente, și anume o încălcare a dreptului Uniunii, un act sau o omisiune a unui operator economic aflat la originea acestei încălcări și un prejudiciu, actual sau potențial, adus bugetului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punctul 51).
- 30 În ceea ce privește prima condiție, sunt vizate nu numai încălcările dispozițiilor dreptului Uniunii în sine, ci și ale dispozițiilor de drept național care sunt aplicabile operațiunilor susținute din fondurile structurale ale Uniunii și care contribuie, așadar, la asigurarea punerii în aplicare a dreptului Uniunii referitor la gestionarea proiectelor finanțate din aceste fonduri. Astfel, în temeiul articolului 60 litera (a) din Regulamentul nr. 1083/2006, autoritatea de gestionare competentă este obligată să se asigure că operațiunile selecționate în vederea finanțării sunt conforme, pe toată durata execuției lor, atât cu normele Uniunii, cât și cu normele interne aplicabile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punctele 52 și 53, precum și jurisprudența citată).

- 31 Uniunea nu are, aşadar, vocaţia de a finanţa, prin intermediul fondurilor sale, decât acţiuni desfăşurate în deplină conformitate în special cu principiile şi normele privind atribuirea contractelor de achiziţii publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punctul 43, şi Hotărârea din 6 decembrie 2017, Compania Naţională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punctul 57), în special cu principiul egalităţii de tratament între ofertanţi şi principiul transparenţei garantate la articolul 2 din Directiva 2004/18.
- 32 Principiul egalităţii de tratament între ofertanţi impune ca operatorii economici interesaţi de un contract de achiziţii publice să dispună de aceleaşi şanse în formularea ofertelor lor şi să poată cunoaşte exact obligaţiile procedurale şi să aibă garanţia faptului că aceleaşi cerinţe sunt aplicabile tuturor concurenţilor (Hotărârea din 14 decembrie 2016, Connexxion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, punctul 39 şi jurisprudenţa citată). În plus, ofertanţii trebuie să se afle pe o poziţie de egalitate atât în momentul în care îşi pregătesc ofertele, cât şi în momentul în care acestea sunt evaluate de către autoritatea contractantă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2008, Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, punctul 45 şi jurisprudenţa citată).
- 33 Principiul transparenţei are în esenţă ca scop să garanteze absenţa riscului de favoritism şi de arbitrar din partea autorităţii contractante (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, punctul 55).
- 34 Or, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanţa de trimitere, din elementele de care dispune Curtea reiese că, în cauza principală, ţinând seama de acuzaţiile de acte de corupţie care urmăresc să influenţeze procesul decizional de atribuire a contractului de achiziţii publice în cauză, nu se poate exclude ca anumiţi membri ai comisiei responsabile cu cererea de ofertă a ANAS să îl fi favorizat pe unul dintre ofertanţi şi să îi fi discriminat pe concurenţii săi, încălcând astfel principiile transparenţei şi egalităţii de tratament între ofertanţi, garantate la articolul 2 din Directiva 2004/18.
- 35 În ceea ce priveşte a doua condiţie necesară pentru caracterizarea unei „neregularităţi”, în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, şi anume ca o astfel de neregularitate să îşi aibă originea într-un act sau într-o omisiune a unui operator economic, articolul 27 litera (a) din Regulamentul nr. 1828/2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1083/2006 defineşte un „agent economic” ca fiind orice persoană fizică sau juridică, precum şi celelalte entităţi care participă la realizarea intervenţiei din fonduri, cu excepţia unui stat membru în exercitiul prerogativelor sale de autoritate publică.
- 36 Având în vedere această definiţie, nu există nicio îndoială că ANAS, în calitatea sa de „beneficiar”, în sensul articolului 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 1083/2006, al fondului în cauză, care a organizat, în calitate de autoritate contractantă, procedura de atribuire a contractului de achiziţii publice în discuţie în litigiul principal, constituie un operator economic.
- 37 În această privinţă, trebuie precizat că, pentru ca o acţiune sau o omisiune, care constituie o încălcare a dreptului Uniunii sau a dreptului naţional aplicabil să poată fi considerată o „neregularitate”, în sensul articolului 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006, nu trebuie să se demonstreze nicio intenţie sau neglijenţă a agentului economic implicat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punctul 65).

- 38 În ceea ce privește a treia condiție necesară pentru caracterizarea unei „neregularități”, în sensul acestui articol 2 punctul 7, și anume ca încălcarea dreptului Uniunii sau a dreptului național de către un operator economic să aibă sau să poată avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii, trebuie subliniat, astfel cum reiese în special din termenii „ar putea avea ca efect”, că această condiție nu impune demonstrarea existenței unei incidențe financiare precise asupra bugetului Uniunii. Astfel, o încălcare a regulilor aplicabile constituie o neregularitate în sensul acestei dispoziții în măsura în care posibilitatea ca această încălcare să fi avut o incidență asupra bugetului fondului vizat nu poate fi înlăturată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punctele 60 și 61, precum și jurisprudența citată).
- 39 Astfel, este necesar să se constate că comportamentele care pot fi calificate drept „acte de corupție practicate în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice” pot, prin însăși natura lor, să influențeze atribuirea acestui contract. În consecință, nu se poate exclude ca aceste comportamente să poată avea o incidență asupra bugetului fondului în cauză.
- 40 Având în vedere motivele care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 2 punctul 7 din Regulamentul nr. 1083/2006 trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „neregularitate”, în sensul acestei dispoziții, include comportamente care pot fi calificate drept „acte de corupție” practicate în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice având ca obiect realizarea unor lucrări cofinanțate de un fond structural al Uniunii și pentru care a fost inițiată o procedură administrativă sau judiciară, inclusiv atunci când nu se dovedește că aceste comportamente au avut o incidență reală asupra procedurii de selecție a ofertantului și nu s-a constatat nicio atingere efectivă adusă bugetului Uniunii.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

- 41 Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună și în al doilea rând, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 98 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 trebuie interpretat în sensul că, în cazul unei neregularități, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 7 din acest regulament, statele membre sunt obligate să aplice în mod automat o rată de corecție financiară de 100 % sau dacă, pentru a determina corecția financiară aplicabilă, le revine sarcina de a efectua o apreciere de la caz la caz, în special în raport cu principiul proporționalității.
- 42 În temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1083/2006, care privește în mod specific corecțiile financiare efectuate de statele membre, este de competența acestora, în primul rând, să caute neregularitățile, să ia măsuri atunci când se constată o schimbare importantă care afectează natura sau condițiile de aplicare sau de control al operațiunilor sau al programelor operaționale și să procedeze la corecțiile financiare necesare. Alineatul (2) al acestui articol precizează, pe de o parte, că statele membre trebuie să procedeze la aceste corecții pentru neregularitățile individuale sau sistemice constatate în aceste operațiuni sau programe operaționale și, pe de altă parte, că corecțiile menționate constau în anularea totală sau parțială a participării publice pentru programul operațional, ținând seama de natura și de gravitatea neregularităților și a pierderii financiare care rezultă pentru fonduri.

- 43 Aceste criterii sunt o expresie a principiului proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii (Hotărârea din 18 noiembrie 1987, Maizena și alții, 137/85, EU:C:1987:493, punctul 15, Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, punctul 156, precum și Hotărârea din 11 ianuarie 2017, Spania/Consiliul, C-128/15, EU:C:2017:3, punctul 71).
- 44 Rezultă de aici că o interpretare a articolului 98 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 în sensul că impune în mod sistematic statelor membre, în cazul în care se constată o neregularitate, în sensul articolului 2 punctul 7 din acest regulament, să retragă integral finanțarea aprobată și să recupereze sumele deja plătite, inclusiv atunci când această finanțare a fost utilizată în scopurile prevăzute și pentru lucrări eligibile pentru finanțare europeană și efectiv realizate, pe lângă faptul că nu își găsește niciun sprijin în modul de redactare a acestor dispoziții, ar echivala, în plus, cu instituirea în mod automat a unei rate de corecție financiară de 100 %, cu încălcarea criteriilor stabilite la alineatul (2) al acestui articol 98 și a principiului proporționalității.
- 45 În acest context, Orientările din 2013 ale Comisiei, menționate de instanța de trimitere, care definesc baremul ratelor de corecție financiară aplicabile în special în temeiul articolului 99 din Regulamentul nr. 1083/2006, care privește criteriile aplicabile corecțiilor financiare efectuate de Comisie, pot fi luate în considerare pentru a concretiza criteriile prevăzute la articolul 98 alineatul (2) din acest regulament, cu alte cuvinte criteriile aplicabile corecțiilor financiare efectuate de statele membre. Astfel, deși aceste orientări nu sunt obligatorii pentru statele membre, acestora li se recomandă totuși, la punctul 1.1 din acestea, „să respecte aceleași criterii și rate atunci când corectează [în special în temeiul articolului 98 din regulamentul menționat] neregularitățile detectate de propriile servicii”.
- 46 Din cuprinsul punctului 1.3 primul paragraf din orientările menționate, privind „criteriile care trebuie luate în considerare pentru a decide ratele de corecție care trebuie aplicate”, reiese că, în cazul în care nu este posibil să se cuantifice cu exactitate impactul financiar pentru contractul în cauză, aplicarea unei rate de corecție de 5 %, de 10 %, de 25 % sau de 100 % trebuie să țină seama de gravitatea neregularității și de principiul proporționalității.
- 47 În conformitate cu acest punct 1.3 al doilea paragraf, o neregularitate este considerată gravă atunci când nerespectarea legislației aplicabile unui contract de achiziții publice, în special principiile transparenței și egalității de tratament, determină atribuirea unui contract unui alt ofertant decât cel care ar fi trebuit să obțină acest contract. În plus, reiese în special din ultimul paragraf al punctului 1.3 menționat că, în cazul în care neregularitatea favorizează unul sau mai mulți ofertanți, se poate aplica corecția financiară de 100 %.
- 48 În speță, instanța de trimitere constată că neregularitatea detectată în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice în cauză a determinat inițierea unor proceduri administrative și judiciare la nivel național pentru a stabili existența unui comportament fraudulos, care ține de infracțiunea de corupție. Or, sub rezerva aprecierilor care trebuie efectuate în această privință de instanța de trimitere, în temeiul articolului 27 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1828/2006, o astfel de neregularitate poate intra sub incidența noțiunii „suspiciune de fraudă” și poate fi astfel calificată drept gravă, conform punctului 1.3 al doilea paragraf din Orientările din 2013.

- 49 Având în vedere motivele care precedă, trebuie să se răspundă la a treia și la a patra întrebare că articolul 98 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 trebuie interpretat în sensul că, în cazul unei „neregularități”, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 7 din acest regulament, acesta impune statelor membre, pentru a determina corecția financiară aplicabilă, să efectueze o apreciere de la caz la caz, cu respectarea principiului proporționalității, ținând seama în special de natura și de gravitatea neregularităților constatate, precum și de impactul lor financiar asupra fondului în cauză.

Cu privire la a doua întrebare

- 50 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie analizată în ultimul rând, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 45 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din Directiva 2004/18 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care nu permite excluderea dintr-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice a unui operator economic care a încercat să influențeze rezultatul acestei proceduri printre altele prin acte de corupție activă față de membrii comisiei responsabile cu cererea de ofertă.
- 51 Articolul 45 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din Directiva 2004/18 permite excluderea de la participarea la un contract de achiziții publice a oricărui operator economic care s-a făcut vinovat de o gravă abatere profesională, dovedită prin orice mijloace pe care autoritățile contractante le pot justifica.
- 52 Noțiunea „gravă abatere” profesională trebuie să fie înțeleasă ca referindu-se în mod normal la orice comportament al unui operator economic care denotă o intenție culpabilă sau o neglijență de o anumită gravitate din partea sa. O astfel de abatere poate fi constatată fără a fi necesară o hotărâre cu autoritate de lucru judecat (Hotărârea din 13 decembrie 2012, Forposta și ABC Direct Contact, C-465/11, EU:C:2012:801, punctele 27, 28 și 30).
- 53 Pentru ca această abatere să poată implica totuși excluderea operatorului economic care a săvârșit-o de la procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice, aceasta trebuie în mod necesar să fie constatată înainte de încheierea acestei proceduri (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 decembrie 2017, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani și Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, punctul 38).
- 54 Or, în speță, din cererea de decizie preliminară reiese că ANAS nu a fost alertată cu privire la existența potențială a unui sistem de corupție care implică unii dintre funcționarii săi decât la momentul deschiderii, după mai mulți ani de la atribuirea contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal, a unor anchete penale privind procedura de atribuire a acestui contract de achiziții publice. Ignorând astfel că reprezentantul legal al Aleandri ar fi putut săvârși acte de corupție față de unii dintre funcționarii săi, ANAS nu era în măsură să impute o gravă abatere profesională pentru acest comportament și, prin urmare, să excludă din procedura în cauză grupul temporar de întreprinderi din care făcea parte această întreprindere.
- 55 În aceste condiții, nu este necesară examinarea întrebării dacă articolul 45 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din Directiva 2004/18 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care nu permite excluderea dintr-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice a unui operator economic care a încercat să influențeze rezultatul acestei proceduri printre altele prin acte de corupție activă față de membrii comisiei responsabile cu cererea de ofertă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 56 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 treia) declară:

- 1) Articolul 2 punctul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999**

trebuie interpretat în sensul că

noțiunea de „neregularitate”, în sensul acestei dispoziții, include comportamente care pot fi calificate drept „acte de corupție” practicate în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice având ca obiect realizarea unor lucrări cofinanțate de un fond structural al Uniunii Europene și pentru care a fost inițiată o procedură administrativă sau judiciară, inclusiv atunci când nu se dovedește că aceste comportamente au avut o incidență reală asupra procedurii de selecție a ofertantului și nu s-a constatat nicio atingere efectivă adusă bugetului Uniunii.

- 2) Articolul 98 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1083/2006**

trebuie interpretat în sensul că

în cazul unei „neregularități”, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 7 din acest regulament, acesta impune statelor membre, pentru a determina corecția financiară aplicabilă, să efectueze o apreciere de la caz la caz, cu respectarea principiului proporționalității, ținând seama în special de natura și de gravitatea neregularităților constatate, precum și de impactul lor financiar asupra fondului în cauză.

Semnături