



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILO JÄÄSKINEN
prezentate la 30 aprilie 2015¹

Cauza C-61/14

**Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato
împotriva
Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme
Ministero della Giustizia
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretario Generale del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (TRGA)**

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento
(Italia)]

„Achiziții publice — Directiva 89/665/CEE — Reglementare care prevede taxe judiciare ridicate pentru accesul la justiție în domeniul achizițiilor publice — Taxe judiciare cumulative exigibile la formularea unor cereri pentru motive noi în cadrul unei acțiuni judiciare prin care se contestă o procedură de atribuire a unui singur contract — Dreptul la o cale de atac eficientă în temeiul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii — Taxe cu efect de descurajare — Accesul la o instanță judecătorească — Principiile efectivității și echivalenței”

I – Introducere

1. În secolul al XIX-lea, judecătorul Sir James Matthew a făcut o afirmație potrivit căreia „în Anglia, justiția este deschisă tuturor, asemenea Hotelului Ritz”. Prezenta cauză oferă Curții oportunitatea de a examina dacă respectiva afirmație este valabilă și pentru procedurile judiciare privind atribuirea contractelor de achiziții publice în Italia, care sunt reglementate de dreptul Uniunii în domeniul achizițiilor publice.

2. Dreptul italian prevede că taxele judiciare aplicabile procedurilor privind căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice sunt considerabil mai mari decât cele aplicabile în general litigiilor în materie de contencios administrativ. În plus, aceste taxe sunt exigibile în mod cumulativ pentru fiecare etapă procedurală nouă care, în temeiul dreptului italian, constituie cereri noi cum ar fi depunerea unei cereri incidente și a unor motive suplimentare.

¹ — Limba originală: engleza.

3. Acest lucru ridică problema dacă normele italiene relevante sunt compatibile cu obiectivele Directivei 89/665/CEE a Consiliului privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări². Directiva trebuie interpretată în conformitate cu principiile efectivității și echivalenței și cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și cu garanția accesului la justiție prevăzută la acest articol.

II – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

4. Al treilea considerent al Directivei 89/665 prevede următoarele:

„întrucât deschiderea concurenței comunitare în domeniul achizițiilor publice necesită o creștere semnificativă a garanțiilor privind transparența și nediscriminarea; întrucât, pentru a avea efecte concrete, trebuie să existe căi de atac eficiente și rapide în cazurile de încălcare a legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice sau a reglementărilor de drept intern privind punerea în aplicare a acestei legislații;”

5. Articolul 1 din Directiva 89/665, intitulat „Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”, astfel cum a fost modificat, prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică în cazul contractelor menționate în 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 servicii³], cu excepția cazului în care aceste contracte sunt excluse în conformitate cu articolele 10-18 din respectiva directivă.

Contractele, în înțelesul prezentei directive, includ contractele de achiziții publice, acordurile-cadru, concesiunile de lucrări publice și sistemele dinamice de achiziție.

Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că, în ceea ce privește contractele circumscrise domeniului de aplicare al Directivei 2004/18/CE, deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac efective și, în special, cât se poate de rapide, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din prezenta directivă, în temeiul nerespectării, prin aceste decizii, a legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice sau a normelor de drept intern de transpunere a acesteia.

(2) Statele membre garantează că nu există, între întreprinderile care susțin că au suferit un prejudiciu în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract, nicio discriminare ca rezultat al distincției făcute de prezenta directivă între normele de drept intern de transpunere a legislației comunitare și celelalte norme de drept intern.

2 — JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (JO L 335, p. 31).

3 — JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 1251/2011 al Comisiei din 30 noiembrie 2011 de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2009/81/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului în ceea ce privește pragurile de aplicare a acestora în cazul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții (JO L 319, p. 43).

(3) Statele membre asigură accesul la căile de atac, în temeiul unor norme detaliate pe care statele membre pot să le stabilească în acest sens, cel puțin oricărei persoane care are sau care a avut vreun interes în obținerea unui anumit contract și care a fost prejudiciată sau riscă să fie prejudiciată printr-o presupusă încălcare.”

6. Articolul 2 din Directiva 89/665, intitulat „Cerințe referitoare la căile de atac”, prevede:

„(1) Statele membre garantează că măsurile luate în privința căilor de atac menționate la articolul 1 prevăd competențe care să permită:

- (a) adoptarea unor măsuri provizorii, cel mai rapid posibil și prin intermediul unor proceduri provizorii, în scopul remedierii presupusei încălcări sau prevenirii prejudicierii în continuare a intereselor respective, inclusiv măsuri de suspendare sau care să asigure suspendarea procedurii de atribuire a unui contract de achiziții publice sau a aplicării oricărei decizii luate de autoritatea contractantă;
- (b) fie anularea, fie asigurarea anulării deciziilor luate în mod ilegal, inclusiv eliminarea specificațiilor tehnice, economice sau financiare discriminatorii din chemarea la competiție, din documentația de contract sau din orice alt document legat de procedura de atribuire a contractului;
- (c) acordarea unor daune interese persoanelor prejudiciate printr-o încălcare”.

B – Dreptul național

7. Articolul 13 alineatul 1 din Decretul Președintelui Republicii nr. 115/2002, astfel cum a fost modificat recent prin Legea nr. 228 din 24 decembrie 2012⁴, a introdus un regim de timbrare a actelor judiciare constituit dintr-o taxă judiciară. Potrivit articolului 13 alineatul 6-bis, cuantumul taxei judiciare pentru litigiile în materie de contencios administrativ este legat de obiectul litigiilor în domeniul contenciosului administrativ. Pentru acțiunile introduse la instanțele de contencios administrativ, taxa judiciară normală este de 650 de euro. Pentru anumite materii, sunt stabilite valori diferite⁵. În ceea ce privește materia contractelor de achiziții publice, începând din data de 1 ianuarie 2013, taxa judiciară este cuprinsă între 2 000 de euro și 6 000 de euro, în funcție de valoarea contractului⁶. Potrivit articolului 13 alineatul 6-bis punctul 1, taxa judiciară este datorată nu numai pentru depunerea cererii de sesizare a instanței, ci și pentru depunerea unei cereri incidente și a motivelor suplimentare, prin care se formulează cereri noi.

8. Referitor la stabilirea valorii acțiunilor în materie de contracte de achiziții publice, potrivit articolului 14 alineatul 3-ter din Decretul Președintelui Republicii nr. 115/2002, aceasta coincide cu valoarea de bază a contractului de achiziții publice prevăzută de autoritățile contractante în actele cererii de oferte.

⁴ — GURI nr. 302, 29.12.2012, supliment ordinar nr. 212.

⁵ — De exemplu, taxele speciale de 300 de euro pentru cererile în materia dreptului de ședere și de cetățenie și, respectiv, de 325 de euro pentru cererile în materie de funcție publică.

⁶ — Taxa judiciară este de 2 000 de euro, dacă valoarea contractului este mai mică sau egală cu 200 000 de euro, taxa judiciară este de 4 000 de euro, dacă valoarea contractului este cuprinsă între 200 000 și 1 000 000 de euro, și taxa judiciară este de 6 000 de euro, dacă valoarea contractului depășește 1 000 000 de euro.

III – Situația de fapt din cauza principală, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

9. Reclamanta, Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (denumită în continuare „Orizzonte Salute”) este o asociație care prestează în mod profesional servicii de asistență medicală în favoarea entităților publice și private. Aceasta a atacat la Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, prin intermediul unei cereri (denumită în continuare „cererea introductivă”), completată cu trei cereri ulterioare pentru motive noi, anumite acte emise în perioada 21 decembrie 2012-23 mai 2013 de pârâta Azienda Pubblica di Servizi alla Persona „San Valentino” – Città di Levico Terme (denumită în continuare „APSP”).

10. Actele contestate priveau prelungirea unui contract de achiziții publice de servicii de asistență medicală în favoarea unei alte asociații și cererea de ofertă publicată ulterior de APSP prin care aceasta invita să depună oferte numai de anumite asociații acreditate de IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d’Infanzia – Asociația profesională a asistentelor medicale specializate în îngrijirea copiilor), din care Orizzonte Salute nu făcea parte.

11. Orizzonte Salute a plătit inițial o taxă judiciară de 650 de euro pentru introducerea unei acțiuni ordinare în materie de contencios administrativ. Cu toate acestea, la 5 iunie 2013, instanța națională de trimitere a solicitat Orizzonte Salute să facă o plată suplimentară reprezentând cuantumul necesar pentru a achita taxa judiciară de 2 000 de euro, având în vedere că cererea sa introductivă ținea de domeniul achizițiilor publice.

12. Prin intermediul unei alte cereri, reprezentând cea de a patra cerere pentru motive noi, formulată la 2 iulie 2013, Orizzonte Salute a atacat această decizie. Instanța națională de trimitere a hotărât, pentru motive de economie procedurală, să se pronunțe mai întâi cu privire la această ultimă cerere.

13. Instanța națională de trimitere are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea regimului de taxe judiciare ale statului membru cu mai multe norme și principii ale dreptului Uniunii. Prin urmare, aceasta a adresat următoarea întrebare preliminară:

„Principiile stabilite de Directiva 89/665/CEE din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, astfel cum a fost modificată prin Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992, cu modificările și completările ulterioare, se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 13 alineatele 1-bis, 1-quater și 6-bis și la articolul 14 alineatul 3-ter din Decretul Președintelui Republicii nr. 115 din 30 mai 2002 (astfel cum a fost modificat progresiv prin intervențiile legislative ulterioare), care a stabilit valori ridicate ale taxei judiciare pentru accesul la justiție în materie de contencios administrativ în ceea ce privește contractele publice?”

14. Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA)⁷ și guvernele italian, elen, austriac și polonez, precum și Comisia au prezentat observații scrise. Dintre statele membre care au prezentat observații scrise, numai Italia a participat la ședința care a avut loc la 11 februarie 2015. La această ședință au participat toate celelalte părți menționate mai sus, inclusiv Comisia, precum și Medical Systems SpA, care a prezentat doar observații scrise.

7 — Remarcăm că președintele Curții a acceptat observațiile scrise ale tuturor acestor organizații înainte de procedura orală. Astfel, în pofida celor susținute de guvernul italian, nu intenționăm să efectuăm o analiză a aspectului dacă aceste observații sunt admisibile.

IV – Admisibilitate

15. De la bun început, constatăm că atât instanța națională de trimitere, cât și Orizzonte Salute au atras atenția Curții asupra taxelor percepute în temeiul dreptului italian cu privire la acțiunile introduse în domeniul contractelor de achiziții publice care depășesc situația de fapt din prezenta cauză, cum ar fi, de exemplu, taxele judiciare ridicate în cazul apelurilor. Guvernul austriac consideră că întrebarea preliminară este admisibilă numai în măsura în care privește a patra cerere formulată de Orizzonte Salute, care este îndreptată împotriva percepției unei taxe judiciare de 2 000 de euro. În caz contrar, guvernul austriac este de părere că întrebarea preliminară este de natură ipotetică.

16. În continuare, observăm că întrebarea adresată de instanța națională are un caracter larg și general. Astfel cum s-a arătat în observațiile scrise ale Comisiei, instanța de trimitere nu justifică motivul pentru care un răspuns la aceasta este necesar pentru soluționarea litigiului.

17. Funcția Curții nu este de a formula opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice⁸. Trimiterea preliminară trebuie să fie necesară pentru soluționarea efectivă a unui contencios⁹. Prezenta cauză nu are natura unei acțiuni directe introduse de Comisie împotriva Italiei în care se pune în discuție, *in abstracto*, aspectul dacă regimul juridic aplicabil pentru perceperea taxelor judiciare în cadrul litigiilor privind contractele de achiziții publice respectă dreptul Uniunii, ci are natura unei proceduri preliminare legate în mod inextricabil de problemele juridice relevante pentru cauza principală.

18. Acestea fiind spuse, în stadiul actual, cauza principală privește, în primul rând, o chestiune cu o sferă de aplicare restrânsă, și anume, cea de a patra cerere pentru motive noi formulată de Orizzonte Salute prin care contestă legalitatea cuantumului taxei judiciare percepute pentru cererea introductivă. În ceea ce privește această problemă juridică, pe care instanța națională de trimitere a decis să o examineze în prealabil, întrebarea preliminară nu are un caracter ipotetic. În plus, având în vedere că măsura contestată este cea de a cincea taxă judiciară percepută în cauza principală, în opinia noastră, problema taxelor cumulative trebuie de asemenea să fie examinată de Curte. În cazul în care Curtea ar constata că sistemul italian este incompatibil cu dreptul Uniunii, instanța națională ar trebui să formuleze concluzii adecvate pe baza constatării respective cu privire la taxa judiciară percepută pentru cererea introductivă. Prin urmare, în aceste împrejurări, cererea de decizie preliminară este admisibilă.

V – Analiză

A – Observație introductivă – abordarea adoptată pentru soluționarea problemei în discuție

19. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 89/665, cu modificările ulterioare, impune statelor membre să prevadă competențe judiciare pentru protecția efectivă a întreprinderilor interesate în cadrul atribuirii contractelor de achiziții publice. În primul rând, trebuie să fie disponibile măsuri provizorii în scopul remedierii, cel mai rapid posibil, a presupusei încălcări sau a prevenirii prejudicierii în continuare a intereselor respective [litera (a)]. În al doilea rând, statele membre au obligația de a prevedea competențe care să permită anularea oricăror decizii ilegale legate de procedura de atribuire a contractelor [litera (b)]. În al treilea rând, trebuie să se asigure măsuri reparatorii sub forma acordării de daune interese persoanelor prejudiciate în urma unei încălcări [litera (c)]. În fapt, cauza principală

⁸ — Hotărârea Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punctul 41).

⁹ — A se vedea de exemplu Hotărârile Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, punctul 29) și García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, punctul 28).

intră în cea de a doua categorie dintre cele menționate, având în vedere că Orizzonte Salute contestă prelungirea unui contract existent pentru furnizarea de servicii de asistență medicală în favoarea unei alte asociații și cererea de oferte publicată ulterior prin care au fost invitate să depună oferte numai anumite asociații acreditate de o organizație din care Orizzonte Salute nu făcea parte.

20. Amintim faptul că Directiva 89/665 urmărește garantarea existenței, în toate statele membre, a unor căi de atac eficiente în cazul încălcării legislației Uniunii în domeniul achizițiilor publice sau a reglementărilor de drept intern pentru punerea în aplicare a acestei legislații, în scopul de a asigura aplicarea efectivă a directivelor privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice¹⁰. Statele membre au obligația de a adopta măsuri pentru a garanta că deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac efective și în special cât se poate de rapide¹¹. În sfârșit, normele de procedură naționale aplicabile căilor de atac menite să asigure protecția drepturilor conferite de dreptul Uniunii candidaților și ofertanților lezați de unele decizii ale autorităților contractante nu trebuie să aducă atingere efectului util al Directivei 89/665¹².

21. Actele juridice ale Uniunii în domeniul achizițiilor publice se străduiesc să promoveze accesul la piețele din sectorul public în condiții nediscriminatorii și de transparență. Directiva 89/665 garantează că aplicarea judiciară a acestor norme de drept al Uniunii este atât disponibilă, cât și efectivă în cazul operatorilor privați. Legiuitorul Uniunii a conceput, prin urmare, protecția jurisdicțională efectivă a operatorilor economici interesați ca modalitate de promovare a *effet utile* al regimului Uniunii în materie de achiziții publice și, în consecință, a obiectivelor pieței interne.

22. Așadar, în opinia noastră, răspunsul la întrebarea preliminară se rezumă la o examinare a domeniului de aplicare al dreptului la protecția jurisdicțională efectivă, astfel cum este garantat de Directiva 89/665 și de articolul 47 din cartă. Având în vedere observațiile prezentate în cauza principală, este de asemenea necesar să se examineze relevanța limitărilor impuse autonomiei procedurale a statelor membre de principiile efectivității și echivalenței pentru problema compatibilității taxelor judiciare italiene în discuție cu dreptul Uniunii.

23. Jurisprudența Curții privind Directiva 89/665 nu oferă un răspuns clar la problema dacă taxele judiciare în litigiu sunt compatibile cu dispozițiile privind căile de atac din dreptul Uniunii în domeniul achizițiilor publice¹³. Cu toate acestea, nu există nicio îndoială că perceperea taxelor judiciare în cadrul procedurilor naționale care intră în domeniul de aplicare al Directivei 89/665 reprezintă punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă¹⁴.

24. Astfel, în cele ce urmează, vom analiza conformitatea taxelor judiciare cu dreptul fundamental la o cale de atac eficientă în temeiul articolului 47 din cartă și jurisprudența Curții referitoare la principiile efectivității și echivalenței în contextul căilor de atac. Astfel cum am afirmat cu o altă ocazie, aceste două principii ar trebui să fie examinate din perspectiva articolului 47 din cartă¹⁵. Vom aborda mai întâi principiul echivalenței și apoi vom discuta elementele relevante ale jurisprudenței Curții referitoare la „principiul efectivității”.

10 — Hotărârea Universale-Bau și alții (C-470/99, EU:C:2002:746, punctul 71).

11 — A se vedea articolul 1 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificată.

12 — Hotărârea Universale-Bau și alții (C-470/99, EU:C:2002:746, punctul 72).

13 — A se vedea în sens contrar Hotărârea Edwards (C-260/11, EU:C:2013:221), care privea o situație în care măsurile Uniunii în domeniul legislației în materie de mediu impuneau în mod expres ca procedurile juridice să nu aibă un „cost prohibitiv”.

14 — Hotărârea DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

15 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155) și Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Agrokonsulting (C-93/12, EU:C:2013:172). Pentru un exemplu recent de examinare de către Curte a principiilor efectivității și echivalenței în contextul căilor de atac exercitate pentru aplicarea normelor Uniunii în domeniul achizițiilor publice, a se vedea Hotărârea eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166).

B – *Principiul echivalenței*

25. Respectarea principiului echivalenței presupune că norma națională în discuție se aplică fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, cât și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern, care au un obiect și o cauză asemănătoare¹⁶.

26. Posibilitatea de aplicare a acestui principiu în contextul achizițiilor publice este limitată, deoarece în dreptul intern și în dreptul Uniunii nu există situații cu adevărat comparabile. Directiva 2004/18 se aplică tuturor contractelor de achiziții publice atunci când se atinge pragul, cu excepția contractelor scutite. Prin urmare, aplicabilitatea normelor naționale este rezervată pentru atribuirea contractelor sub praguri și pentru situațiile care nu intră în domeniul de aplicare al directivei. În opinia noastră, acest lucru reflectă o evaluare a legiuitorului Uniunii în sensul că aceste situații nu sunt comparabile cu cele care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18.

27. În orice caz, taxele judiciare în discuție par să se aplice în cazul litigiilor privind atât contractele de achiziții publice care intră, cât și contractele de achiziții publice care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18. În consecință, nu pare să existe nicio discriminare între situațiile care țin de dreptul Uniunii și cele care țin de dreptul național¹⁷.

28. În plus, având în vedere că legislația în domeniul achizițiilor publice reprezintă o combinație complexă de raporturi juridice între autoritatea contractantă și diverși actori publici și privați, nu acceptăm argumentul potrivit căruia procedurile judiciare care presupun contestarea deciziilor luate în cadrul atribuirii unui contract public ar putea fi considerate ca fiind analoage procedurilor ordinare de drept public în fața instanțelor de contencios administrativ, astfel cum a fost susținut de Orizzonte Salute și de alții¹⁸.

29. Comisia susține în observațiile sale scrise că ar putea exista o problemă de echivalență în ceea ce privește pragul prevăzut de regimul aplicabil în temeiul dreptului italian de la care taxa judiciară se majorează de la 2 000 de euro la 4 000 de euro. Această majorare are loc atunci când valoarea contractului depășește 200 000 de euro. Potrivit Comisiei, pragul respectiv ar coincide „în esență” cu cel stabilit la articolul 7 din Directiva 2004/18, care, sub rezerva controlului instanței naționale de trimitere, ar presupune că procedura cu privire la acțiunile referitoare la încălcarea directivei menționate sau a reglementărilor de drept intern privind transpunerea acesteia ar face obiectul unor norme de procedură diferite și mai puțin favorabile decât procedurile pur naționale.

30. Nu suntem de acord cu acest argument. Este adevărat că pragul de 200 000 de euro stabilit la articolul 2 din Regulamentul nr. 1251/2011 al Comisiei coincide cu pragul național pentru o taxă judiciară mai mare. Cu toate acestea, aplicabilitatea unei taxe judiciare mai mari sau egale cu 4 000 de euro nu se limitează la cazurile care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18, ci vor exista în mod evident numeroase cauze naționale (contracte exceptate) în care se aplică această taxă judiciară mai mare. În general, soluția adoptată de legiuitorul italian de a prevedea două praguri în cadrul regimului aplicabil pentru stabilirea taxelor judiciare în cauză constituie o modalitate rezonabilă de atenuare a efectului negativ al regimului.

16 — Hotărârea Surgicare – Unidades de Saúde (C-662/13, EU:C:2015:89, punctul 30).

17 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, punctul 64).

18 — Pentru exemple recente de litigii în care cererile UE și ale statelor membre nu au fost considerate ca fiind „analoage”, a se vedea Hotărârile Agroconsulting (EU:C:2013:432, în special punctele 40-42) și Baczó și Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, în special punctul 47).

31. În plus, în opinia noastră, dreptul Uniunii nu ar ridica nicio obiecție, în contextul principiului echivalenței, față de faptul că dreptul italian prevede taxe judiciare diferite sau baze diferite pentru taxele judiciare în cadrul a diverse proceduri judiciare. Principiul echivalenței impune egalitatea de tratament între cererile similare întemeiate pe dreptul național, pe de o parte, și pe dreptul Uniunii, pe de altă parte, iar nu echivalența între diferite forme de procedură prevăzute de dreptul național¹⁹.

32. Pentru aceste motive, nu se poate ridica nicio obiecție față de normele naționale în discuție din perspectiva compatibilității acestora cu principiul echivalenței.

C – Taxele în discuție în lumina principiului efectivității și al dreptului de acces la justiție

1. Identificarea evaluării relevante

33. Începem prin a remarca faptul că normele juridice aplicabile dreptului fundamental la o cale de atac eficientă în sensul articolului 47 din cartă sau dreptului la „controlul jurisdicțional”, care își au originea în articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO)²⁰, sunt diferite de cele care se aplică atunci când trebuie să se stabilească dacă o sancțiune națională sau o normă de procedură națională sunt incompatibile cu principiul efectivității în sensul că fac imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea în practică a drepturilor conferite în temeiul dreptului Uniunii. Acestea din urmă, mai degrabă decât să fie create în conformitate cu dreptul Uniunii privind drepturile fundamentale, au fost instituite ca funcție a limitărilor impuse de dreptul Uniunii autonomiei procedurale a statelor membre.

34. Cu toate acestea, în prezenta cauză, aceste două abordări converg în mare măsură, deoarece însuși scopul Directivei 89/665 este de a garanta accesul la justiție pentru întreprinderi în cazul în care normele de fond sau de procedură ale dreptului Uniunii în materie de achiziții publice sunt încălcate. Cu alte cuvinte, *effet utile* al acestui act legislativ coincide în mare măsură cu respectarea strictă a cerințelor care decurg din articolul 47 din cartă în acest domeniu.

35. Principiul efectivității în sensul interdicției din Hotărârea San Giorgio privind normele de procedură naționale care fac imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite în temeiul dreptului Uniunii²¹ nu presupune nicio evaluare formală a principiului proporționalității. Totuși, la stabilirea aspectului dacă norma de procedură sau calea de atac în cauză a unui stat membru îndeplinește criteriile acestui principiu, prevederea „trebuie să fie analizat[ă] ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie să se țină cont, eventual, de principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii²².

19 — A se vedea prin analogie concluziile noastre prezentate în cauza Târșia (C-69/14, punctele 50 și 51).

20 — A se vedea Hotărârea Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punctul 18). A se vedea de asemenea explicațiile care însoțesc articolul 47.

21 — Hotărârea San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318).

22 — Hotărârea van Schijndel și van Veen (C-430/93 și C-431/93, EU:C:1995:441, punctul 19).

36. Dreptul la „controlul jurisdicțional” și accesul la justiție în temeiul articolului 47 din cartă nu sunt evaluate în acest mod. Ele fac obiectul unei evaluări obișnuite a restrângerii, care presupune analiza aspectului dacă măsurile care restrâng aceste drepturi sunt prevăzute de lege și dacă îndeplinesc cerințele care decurg din principiul proporționalității, și anume, urmărirea unui scop legitim, necesitatea, caracterul adecvat scopului și limitarea la ceea ce este necesar pentru asigurarea scopului legitim²³. Acest lucru se reflectă în prezent la articolul 52 alineatul (1) din cartă.

37. Este stabilit că, în funcție de toate împrejurările, taxele judiciare pot corespunde unei restrângeri a dreptului de acces la justiție, astfel cum este protejat în conformitate cu articolul 47 din cartă. Prin urmare, la fel ca restricțiile privind disponibilitatea asistenței juridice pentru asigurarea exercitării drepturilor conferite în temeiul dreptului Uniunii²⁴, problema în prezenta cauză este mai bine analizată prin raportarea la evaluarea, descrisă mai sus, care este relevantă pentru dreptul la „controlul jurisdicțional” mai degrabă decât evaluarea aplicabilă căilor de atac și normelor de procedură pentru stabilirea faptului dacă acestea depășesc limitele autonomiei procedurale a statelor membre. În continuare, vom aplica această evaluare situației în discuție în cauza principală.

2. Aplicarea în prezentul litigiu

a) Cu privire la cuantumul taxei judiciare în cadrul litigiilor în materie de contencios administrativ privind contractele de achiziții publice

38. Trebuie analizată problema dacă taxele judiciare în discuție constituie un obstacol în calea exercitării dreptului de acces la o instanță judecătorească²⁵. Astfel cum s-a arătat în observațiile scrise ale Comisiei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat cu privire la această problemă, de exemplu, în Hotărârea sa Stankov împotriva Bulgariei²⁶. În această hotărâre, s-a susținut că cerința de a plăti taxe în ceea ce privește cauzele civile nu poate, în sine, să fie considerată ca fiind o restricție privind accesul la o instanță judecătorească ce este incompatibilă, în sine, cu articolul 6 alineatul (1) din CEDO²⁷. Cu toate acestea, cuantumul taxelor evaluat în lumina împrejurărilor specifice ale unei anumite cauze constituie un factor material pentru stabilirea aspectului dacă o persoană s-a bucurat sau nu s-a bucurat de dreptul său de acces la o instanță judecătorească²⁸.

39. Vom discuta mai întâi argumentul invocat de instanța națională de trimitere potrivit căruia taxa judiciară se întemeiază pe valoarea litigiului raportată la valoarea teoretică a contractului care urmează să fie atribuit, iar nu pe profitul real la care o întreprindere care participă la procedura de atribuire este îndreptățită să se aștepte. Conform instanței naționale de trimitere, acest profit ar reprezenta 10 % din valoarea contractului și ar fi în concordanță cu normele aplicabile taxelor judiciare pentru procedurile civile italiene.

23 — Hotărârea DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). Amintim că în Hotărârea DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), instanța națională de trimitere a formulat întrebarea sa preliminară din perspectiva principiului efectivității, însă Curtea și-a întemeiat răspunsul pe articolul 47 din cartă. Amintim de asemenea că am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Donau Chemie și alții (C-536/11, EU:C:2013:67, punctul 47) că „este necesar să se ia în considerare articolul 19 alineatul (1) TUE și măsura în care acesta oferă o garanție suplimentară principiului efectivității. Potrivit articolului 19 alineatul (1) TUE, statele membre stabilesc căile de atac «necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii». Altfel spus, având în vedere această dispoziție din tratat, noțiunea protecției jurisdicționale efective pentru drepturile de bază conferite în temeiul dreptului Uniunii pare a fi mai solicitantă decât formula clasică referitoare la imposibilitatea practică și dificultatea excesivă. În opinia noastră, aceasta înseamnă că respectivele căi de atac naționale trebuie să fie accesibile, prompte și să aibă costuri rezonabile”.

24 — Hotărârea DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

25 — Remarcăm că, în cazul în care am analiza această problemă prin raportarea la restricțiile privind autonomia procedurală a statelor membre, am evalua aspectul dacă taxele judiciare în discuție ar face imposibilă în practică sau excesiv de dificilă aplicarea actelor legislative relevante ale Uniunii.

26 — Nr. 68490/01, 12 iulie 2007.

27 — *Ibidem*, § 52.

28 — *Ibidem* și jurisprudența citată.

40. Considerăm că acest argument nu este justificat. Este irelevant din punct de vedere matematic dacă *o taxă judiciară* este calculată folosind o marjă de profit de 10 % din valoarea contractului ca bază de calcul, iar nu valoarea contractului ca atare, în cazul în care rezultatul este același. Pe de altă parte, un sistem în care profitul estimat este evaluat în mod individual pentru fiecare procedură de atribuire a contractelor și/sau pentru fiecare întreprindere care participă la aceasta, având drept rezultat *o taxă judiciară variabilă*, ar fi greoi și imprevizibil.

41. În al doilea rând, chiar dacă valoarea taxei judiciare pare să fie relativ ridicată, această constatare trebuie pusă în balanță cu simplul fapt că achizițiile publice nu constituie o politică socială. Se poate prezuma că întreprinderile care participă la procedurile de atribuire a contractelor care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18 dispun de suficiente resurse economice și financiare pentru a executa un contract a cărui valoare este mai mare sau egală cu 200 000 de euro. Din această perspectivă, o taxă judiciară de 2 000 de euro, de 4 000 de euro sau de 6 000 de euro, după caz, nu poate reprezenta un obstacol în calea accesului la o instanță judecătorească, luând în considerare chiar și onorariile necesare percepute de avocați. De asemenea, nici nu se poate aprecia că o astfel de taxă judiciară restrânge în mod nejustificat concurența în detrimentul întreprinderilor mai mici.

42. În al treilea rând, în opinia noastră, faptul că procedurile pot începe chiar și în cazul în care taxa judiciară nu este achitată²⁹, ceea ce reprezintă un factor pe care Comisia îl consideră pertinent în observațiile sale scrise, nu are relevanță. Motivul este că legislația italiană este în mod evident elaborată pe baza ipotezei că reclamantul plătește taxele judiciare atunci când acestea devin exigibile. De asemenea, apreciem că nu are relevanță nici aspectul că taxele judiciare sunt rambursate în cazul în care reclamantul are câștig de cauză. Pentru ca dreptul de acces la o instanță judecătorească să fie respectat, trebuie să existe o cale disponibilă pentru a ataca deciziile luate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor, chiar și atunci când nu este absolut cert că acțiunea va avea câștig de cauză. Așadar, o taxă judiciară excesivă poate constitui o barieră în calea dreptului de acces la o instanță judecătorească prevăzut la articolul 47 din cartă, chiar dacă aceasta ar putea fi recuperată ulterior.

43. Pentru aceste motive, nu suntem preocupați de cuantumul de 2 000 de euro al taxei judiciare datorat de Orizzonte Salute pentru cererea introductivă³⁰. Este adevărat că taxele judiciare în discuție sunt ridicate în comparație cu taxele percepute în Italia pentru alte tipuri de litigii în materie de contencios administrativ sau pentru procedurile civile. Totuși, taxa judiciară (și anume taxa fără majorări) raportată la valoarea contractelor care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18 și, în consecință, al Directivei 89/665, nu depășește niciodată 2 %. Aceasta nu reprezintă deloc o barieră în calea dreptului de acces la o instanță judecătorească.

44. Prin urmare, în opinia noastră, factorul material în discuție este reprezentat de cumularea taxelor judiciare în cadrul unui litigiu privind procedura de atribuire a aceluiași contract, iar nu cuantumul lor ca atare.

29 — A se compara totuși cu § 53 din Hotărârea Stankov împotriva Bulgariei, nr. 68490/01, 12 iulie 2007.

30 — La § 58 din Hotărârea Stankov împotriva Bulgariei, nr. 68490/01, 12 iulie 2007, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constatând că taxele judiciare în cauză au încălcat dreptul de acces la o instanță judecătorească, a remarcat că „regimul de taxe judiciare aplicat de instanțele judecătorești bulgare a avut ca efect privarea reclamantului de aproape toate despăgubirile pe care statul avea obligația de a i le plăti pentru detenția sa preventivă nejustificată”.

b) Cu privire la taxele judiciare cumulative

45. Întrucât am concluzionat că valoarea taxelor judiciare aplicabile în cadrul litigiilor italiene în materie de contencios administrativ privind atribuirea contractelor care intră în domeniul de aplicare al Directivelor 2004/18 și 89/665 nu constituie, în sine, o restrângere a dreptului de acces la o instanță judecătorească, în continuare, trebuie să stabilim dacă există orice alt motiv pentru a pune la îndoială conformitatea acestora cu articolul 47 din cartă, în special în lumina caracterului cumulativ al taxelor impuse. În cazul în care există un alt motiv, este necesar să se stabilească dacă restrângerea constatată este prevăzută de lege și dacă este proporțională cu scopul legitim urmărit³¹.

46. Observăm, în primul rând, că taxele judiciare, inclusiv cele cumulate, sunt prevăzute de lege în mod clar. În ceea ce privește legitimitatea scopului urmărit, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „scopurile urmărite de normele generale privind cheltuielile pot fi acceptate ca fiind compatibile cu administrarea generală a justiției, de exemplu, pentru a finanța funcționarea sistemului judiciar și pentru a avea un efect de descurajare asupra cererilor abuzive³².

47. În cadrul sistemului jurisdicțional italian de contencios administrativ, litigiile privind achizițiile publice par să se bucure de un tratament special în sensul că sunt soluționate mult mai rapid decât alte litigii, iar taxele judiciare ridicate contribuie la finanțarea acestor instanțe, ceea ce le permite să funcționeze cu celeritate. Aceste aspecte sunt în conformitate atât cu cerințele Directivei 89/665, cât și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

48. Totuși, în cadrul ședinței, Orizzonte Salute a subliniat că o întreprindere care este exclusă din procedura de atribuire a unui contract de la începutul acesteia trebuie să conteste, în conformitate cu dreptul italian, atât decizia privind selectarea participantului la procedura de atribuire a contractului, cât și atribuirea contractului în sine. În plus, în cadrul procedurilor italiene de atribuire a contractelor, autoritatea contractantă adoptă adesea și alte decizii, de exemplu, cu privire la accesul la documentele contractului, care trebuie atacate separat în cursul unui litigiu în fața instanțelor italiene de contencios administrativ. Din perspectiva dreptului italian, toate acestea constituie cereri pentru motive noi care determină perceperea unei taxe judiciare suplimentare egale cu taxa judiciară percepută pentru cererea introductivă.

49. Orizzonte Salute susține că a plătit taxa judiciară de 2 000 de euro pentru cererea introductivă și de trei ori suma de 2 000 de euro pentru cererile de motive noi, pe lângă suma de 2 000 de euro datorată pentru a patra cerere de motive noi care face obiectul prezentei trimeri preliminare. Niciuna dintre aceste sume nu a fost contestată de guvernul italian sau de pârâți.

50. Regimul italian în discuție ar putea face ca recurgerea la acțiuni judiciare să nu fie viabilă din punct de vedere economic, chiar dacă acestea urmăresc scopul legitim de a acoperi costul administrării justiției și de a descuraja cererile abuzive. De exemplu, o taxă judiciară cumulată de 20 000 de euro³³, la care se adaugă onorariile avocatului, ar putea face neviabilă din punct de vedere economic contestarea contractelor a căror valoare este apropiată de pragul de aplicabilitate a directivelor în cauză³⁴. În acest sens, taxele judiciare în discuție ar putea descuraja întreprinderile care, altfel, ar putea introduce în fața instanțelor acțiuni în materia achizițiilor publice.

31 — În cazul în care instanțele naționale ar evalua o normă națională care încalcă principiul efectivității, ele ar avea obligația de a examina dacă norma în cauză face imposibilă în practică sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii, împreună cu criteriul descris în Hotărârea van Schijndel, reprodus mai sus, la punctul 39.

32 — Hotărârea Stankov împotriva Bulgariei, nr. 68490/01, 12 iulie 2007, § 57.

33 — O taxă judiciară cumulată de 20 000 de euro ar fi aplicabilă dacă valoarea contractului atacat în cererea introductivă de Orizzonte Salute ar fi, de exemplu, de 250 000 de euro și dacă reclamantul în cauză ar fi formulat același număr de cereri ca Orizzonte Salute. În astfel de împrejurări, s-ar percepe cinci taxe judiciare în quantum de 4 000 de euro, chiar dacă taxa judiciară pentru contractele cu o valoare cuprinsă între 200 000 de euro și 1 000 000 de euro este de 4 000 de euro.

34 — A se vedea citatul din Hotărârea Stankov împotriva Bulgariei, nr. 68490/01, 12 iulie 2007, reprodus în nota de subsol 30, referitor la o acțiune în justiție care nu era viabilă din punct de vedere economic.

51. În opinia noastră, acest lucru ar putea fi în contradicție cu dreptul fundamental la „controlul jurisdicțional” garantat la articolul 47 din cartă. Astfel cum a statuat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, normele de procedură trebuie să servească scopului securității juridice și bunei administrări a justiției. Aceste norme nu trebuie să „constituie un fel de barieră care să împiedice justițiabilul să obțină examinarea pe fond a cauzei sale de către instanța competentă”³⁵.

52. În opinia noastră, articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 89/665, cu modificările ulterioare, se referă la „procedura de atribuire a contractului” ca unitate de bază pentru protecția jurisdicțională. Astfel, o întreprindere care dorește să participe la o procedură de atribuire a unui contract intenționează să obțină contractul respectiv pentru sine. Din această perspectivă, nu are relevanță dacă întreprinderea nu obține contractul de la începutul procedurii de atribuire, și anume, în etapa de selectare a participanților, sau la sfârșitul acestei proceduri, altfel spus, atunci când contractul este atribuit unui alt participant, sau într-o etapă cuprinsă între acestea două.

53. Ține de domeniul autonomiei jurisdicționale a statelor membre să se stabilească modul în care legislația națională privind litigiile în materie de contencios administrativ concepe căile de atac împotriva unei proceduri de atribuire a unui contract. De exemplu, trebuie să se determine dacă acțiunile judiciare privind etapele ulterioare ale unei proceduri de atribuire a unui contract sunt concepute ca întemeindu-se pe cererea introductivă prin care se contestă decizia de selectare a participanților sau dacă acestea trebuie considerate ca fiind cereri noi pentru motive suplimentare. Cu toate acestea, normele de procedură trebuie să servească principiilor securității justiției și bunei administrări a justiției.

54. În consecință, ar putea fi incompatibil cu articolul 47 din cartă să se perceapă mai multe taxe judiciare cumulative pentru acțiunile judiciare, cel puțin dacă aceste taxe cumulative au un efect de descurajare și sunt disproporționate atunci când sunt comparate cu taxa judiciară inițială, având în vedere că articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 89/665, cu modificările ulterioare, are în vedere un singur motiv și obiect, și anume corectarea oricărei nereguli din cadrul procedurii de atribuire a contractului care a afectat întreprinderea.

55. Instanței naționale de trimitere îi revine sarcina de a efectua evaluarea descrisă la punctul 36 de mai sus, ținând seama de jurisprudența relevantă a Curții (inclusiv de hotărârea în prezenta cauză)³⁶ pentru a stabili dacă restrângerea dreptului la „controlul jurisdicțional” prevăzut la articolul 47 din cartă cauzată de taxele judiciare cumulative este justificată din punctul de vedere al principiului proporționalității stabilit la articolul 52 alineatul (1) din cartă³⁷.

VI – Concluzie

56. Pentru aceste motive, propunem să se răspundă la întrebarea preliminară adresată de Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento după cum urmează:

„Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, astfel cum a fost modificată, interpretată în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a principiilor echivalenței și efectivității, nu se opune unei reglementări naționale care stabilește un regim de taxe judiciare aplicabil numai litigiilor în materie de contencios administrativ

35 — Hotărârea Omerović împotriva Croației (nr. 2), nr. 22980/09, § 39, 5 decembrie 2013.

36 — A se vedea în special Hotărârile DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) și Alassini și alții (C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146).

37 — Totuși, Curtea a statuat că, „[p]entru a aprecia proporționalitatea, instanța națională poate să țină seama [...] de cuantumul cheltuielilor de procedură care trebuie să fie avansate și de împrejurarea dacă acestea sunt sau nu sunt de natură să constituie eventual un obstacol [...] pentru accesul la justiție”. A se vedea Hotărârea DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punctul 61).

privind contractele de achiziții publice, cu condiția ca valoarea taxei judiciare să nu constituie un obstacol în calea accesului la o instanță judecătorească sau să nu facă excesiv de dificilă exercitarea dreptului la o cale de atac împotriva unui contract de achiziții publice. Este incompatibil cu Directiva 89/665, interpretată în lumina articolului 47 din cartă, să se perceapă mai multe taxe judiciare cumulative pentru procedurile judiciare în care o întreprindere contestă legalitatea unei proceduri de atribuire a unui singur contract în sensul articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 89/665, cu excepția cazului în care acest lucru poate fi justificat în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, ceea ce trebuie să facă obiectul unei aprecieri de către instanța națională de trimitere.”