



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

20 aprilie 2023^{*i}

„Trimitere preliminară – Servicii în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123/CE – Aprecierea validității – Temei juridic – Articolele 47, 55 și 94 CE – Interpretare – Articolul 12 alineatele (1) și (2) din această directivă – Efect direct – Caracter necondiționat și suficient de precis al obligației statelor membre de a aplica o procedură de selecție imparțială și transparentă candidaților potențiali, precum și al interdicției reînnoirii automate a unei autorizații acordate pentru o activitate determinată – Reglementare națională care prevede prelungirea automată a concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim”

În cauza C-348/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Tribunalul Administrativ Regional din Apulia, Italia), prin decizia din 11 mai 2022, primită de Curte la 30 mai 2022, în procedura

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

împotriva

Comune di Ginosa,

cu participarea:

L'Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

La Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

Lg Srls,

Lido Franco di GH & C. Snc,

^{*} Limba de procedură: italiana.

Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,
Bagno Cesena Srls,
E.T. Edilizia e Turismo Srl,
Bluserena SpA,
Associazione Pro Loco „Luigi Strada”,
M2g Raw Materials SpA,
JE,
D.M.D. Snc di CD & C. Snc,
Ro.Mat., di MN & Co Snc,
Perla dello Jonio Srl,
Ditta Individuale EF,
Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa,
Al Capriccio Bis di RS,
LB,
Sib Sindacato Italiano Balneari,
Federazione Imprese Demaniali,

Curtea (Camera a treia),

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

avocat general: doamna T. Čapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato și guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Palmieri, avvocato dello Stato;
- pentru Comune di Ginosa, de G. Misserini, avvocato;

- pentru Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls și E. T. Edilizia e Turismo Srl, de I. Loiodice, N. Maellaro și F. Mazzella, avocați;
- pentru Sib Sindacato Italiano Balneari, de A. Capacchione, S. Frandi și B. Ravenna, avocați;
- pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman și A. Hanje, în calitate de agenți;
- pentru guvernul finlandez, de A. Laine și H. Leppo, în calitate de agenți;
- pentru Parlamentul European, de M. Menegatti și L. Stefani, în calitate de agenți;
- pentru Consiliul Uniunii Europene, de A.-L. Meyer și S. Scarpa Ferraglio, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari și M. Mataija, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește validitatea Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), precum și interpretarea articolului 12 din această directivă și a articolelor 49 și 115 TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoritatea de Supraveghere a Concurenței și a Pieței, Italia) (denumită în continuare „AGCM”), pe de o parte, și comune di Ginosa (comuna Ginosa, Italia), pe de altă parte, în legătură cu decizia acesteia din urmă de a prelungi, pe teritoriul său, concesiunile de ocupare a domeniului public maritim până la 31 decembrie 2033.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Dreptul primar

- 3 Articolul 47 CE figura în capitolul 2 din titlul III din Tratatul CE, intitulat „Dreptul de stabilire”, și prevedea la alineatul (2):

„[În vederea facilitării accesului la activitățile independente și a exercitării acestora], Consiliul [Uniunii Europene], hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, adoptă directive privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la accesul la activitățile independente și la exercitarea acestora. Consiliul hotărăște în unanimitate pe parcursul procedurii prevăzute la articolul 251 cu privire la directivele a căror executare în cel puțin

un stat membru implică o modificare a principiilor legislative existente ale regimului profesiilor în ceea ce privește formarea și condițiile de acces ale persoanelor fizice. În celelalte cazuri, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată.”

- 4 Articolul 55 CE figura în capitolul 3 din titlul III din Tratatul CE, intitulat „Serviciile”, și avea următorul cuprins:

„Dispozițiile articolelor 45-48 se aplică domeniului reglementat de prezentul capitol.”

- 5 Articolul 94 CE, căruia îi corespunde în esență articolul 115 TFUE, prevedea:

„Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social, adoptă directive pentru apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, care au incidență directă asupra instituirii sau funcționării pieței comune.”

Directiva 2006/123/CE

- 6 Considerentele (1), (5), (12), (64) și (116) ale Directivei 2006/123 au următorul cuprins:

„(1) [...] Eliminarea barierelor în calea dezvoltării activităților de servicii dintre statele membre este esențială în vederea consolidării integrării popoarelor Europei și promovării unui progres economic și social echilibrat și durabil. [...]

[...]

(5) În consecință, este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de [Tratatul CE]. [...]

[...]

(12) Prezenta directivă are ca scop crearea unui cadru juridic care să asigure libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor între statele membre [...]

[...]

(64) Pentru a stabili o adevărată piață internă a serviciilor, este necesar să se elimine orice restricții privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor care figurează încă în legislațiile anumitor state membre și care sunt incompatibile cu articolele 43 și, respectiv, 49 [CE]. [...]

[...]

(116) Deoarece obiectivele prezentei directive, și anume eliminarea barierelor în calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și în calea libertății de a presta servicii între statele membre nu pot fi îndeplinite în mod satisfăcător de către statele membre și, prin urmare, din cauza dimensiunilor acțiunii, pot fi mai bine realizate la nivel comunitar, Comunitatea poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității prevăzut la articolul 5 [CE]. [...]

7 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din această directivă:

„Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.”

8 Articolul 12 din directiva menționată, intitulat „Selecția dintre mai mulți candidați”, are următorul cuprins:

„(1) În cazul în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale sau din cauza capacității tehnice reduse, statele membre aplică o procedură de selecție potențialilor candidați care oferă garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența, incluzând, în special, o publicitate adecvată a deschiderii, desfășurării și încheierii procedurii.

(2) În cazurile menționate la alineatul (1), autorizația se acordă pentru o durată limitată corespunzătoare și nu poate fi reînnoită automat și nici nu poate oferi alte avantaje prestatorului a cărui autorizație a expirat sau oricărei persoane care are o relație deosebită cu prestatorul în cauză.

(3) Sub rezerva alineatului (1) și a articolelor 9 și 10, statele membre pot ține cont, atunci când se stabilesc normele pentru procedura de selecție, de considerente de sănătate publică, de obiective de politică socială, de sănătatea și siguranța angajaților sau a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, de protecția mediului, de protejarea patrimoniului cultural și de alte motive imperative de interes public, în conformitate cu legislația comunitară.”

9 Articolul 44 din Directiva 2006/123, intitulat „Transpunerea”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

„Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 28 decembrie 2009.”

Dreptul italian

Codul navigației

10 Articolul 37 din Codice della Navigazione (Codul navigației), aprobat prin regio decreto n. 327 (Decretul regal nr. 327) din 30 martie 1942 (GURI nr. 93 din 18 aprilie 1942), prevedea o procedură de evaluare comparativă a candidaților numai în cazul în care erau prezentate mai multe cereri de acordare a unei concesiuni pentru același bun din domeniul public. Din acest articol 37 al doilea paragraf a doua teză rezulta însă că trebuia să se acorde preferință titularului concesiunii, care beneficia astfel de un drept „de continuare” sau „de reînnoire”.

Decretul-lege nr. 194/2009

- 11 Articolul 1 alineatul 18 din decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (Decretul-lege nr. 194 privind prelungirea unor termene prevăzute de dispoziții legislative) din 30 decembrie 2009 (GURI nr. 302 din 30 decembrie 2009), transformat în lege, cu modificări, prin lege n. 25 (Legea nr. 25) din 26 februarie 2010 (supliment ordinar nr. 39 la GURI nr. 48 din 27 februarie 2010) (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 194/2009”), prevedea o prelungire a duratei concesiunilor de bunuri din domeniul maritim în scopuri turistico-recreative existente la data intrării în vigoare a acestui decret-lege până la 31 decembrie 2015. Această prelungire a fost ulterior extinsă până la 31 decembrie 2020 prin articolul 34 *duodecies* din decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (Decretul-lege nr. 179 privind alte măsuri urgente pentru dezvoltarea țării) din 18 octombrie 2012 (supliment ordinar nr. 194 la GURI nr. 245 din 19 octombrie 2012), transformat în lege, cu modificări, prin lege n. 221 (Legea nr. 221) din 17 decembrie 2012 (supliment ordinar nr. 208 la GURI nr. 294 din 18 decembrie 2012). În versiunea aplicabilă litigiului principal, articolul 1 alineatul 18 din Decretul-lege nr. 194/2009 prevede printre altele:

„[...] În cursul procedurii de revizuire a cadrului juridic în materia acordării de concesiuni ale bunurilor din domeniul public maritim, lacustru și fluvial în scopuri turistico-recreative, [...] precum și în vederea abandonării regimului dreptului de preferință prevăzut la articolul 37 al doilea paragraf a doua teză din Codul navigației, durata concesiunilor existente la data intrării în vigoare a prezentului decret [...] și care expiră cel târziu la 31 decembrie 2018 este prelungită până la 31 decembrie 2020 [...]”

Decretul legislativ nr. 59 din 26 martie 2010

- 12 Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Decretul legislativ nr. 59 de punere în aplicare a Directivei 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne), din 26 martie 2010 (supliment ordinar nr. 75 la GURI nr. 94 din 23 aprilie 2010), care transpune în ordinea juridică italiană Directiva 2006/123, prevede, la articolul 16:

„1. În cazul în care numărul de autorizații disponibile pentru o anumită activitate de servicii este limitat din motive legate de cantitatea redusă a resurselor naturale sau a capacității tehnice disponibile, autoritățile competente aplică o procedură de selecție potențialilor candidați și se asigură că criteriile și modalitățile destinate să garanteze imparțialitatea procedurii, pe care autoritățile trebuie să le respecte, vor fi stabilite în prealabil și vor fi publicate în conformitate cu formele impuse de legislația care le este aplicabilă.

[...]

4. În cazurile menționate la alineatul 1, autorizația se acordă pentru o perioadă limitată și nu poate face obiectul unei proceduri de reînnoire automată, niciun avantaj neputând să fie acordat prestatorului căruia îi expiră autorizația sau altor persoane, chiar dacă este justificat de legături speciale cu prestatorul respectiv.

[...]”

Legea nr. 145/2018

- 13 Articolul 1 alineatele 675-680 din legea n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Legea nr. 145 privind bugetul de stat estimativ pentru exercițiul financiar 2019 și bugetul multianual pentru perioada trienală 2019-2021) din 30 decembrie 2018 (supliment ordinar nr. 62 la GURI nr. 302 din 31 decembrie 2018, denumită în continuare „Legea nr. 145/2018”) a impus administrațiilor competente să realizeze, în termen de doi ani, o serie de sarcini preliminare, necesare pentru elaborarea reformei concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim, cum ar fi cartografierea litoralului, recensământul concesiunilor în curs și al diferitelor tipuri de structuri existente pe domeniul public, precum și identificarea investițiilor realizate, a termenelor de amortizare, a redevențelor și a duratei concesiunilor.

- 14 Acest articol 1 alineatele 682 și 683 prevede:

„682. Concesiunile [...] care sunt în curs la data intrării în vigoare a prezentei legi au o durată de 15 ani care începe să curgă de la data intrării în vigoare a prezentei legi [...]

683. Pentru a garanta protecția și conservarea coastelor italiene concesionate, ca resurse turistice fundamentale ale țării, și pentru a proteja locurile de muncă și veniturile întreprinderilor care traversează o criză din cauza prejudiciilor cauzate de schimbările climatice și de catastrofele extraordinare care au rezultat din acestea, concesiunile prevăzute la alineatul 682, care erau în curs la data intrării în vigoare a [Decretului-lege nr. 194/2009], precum și concesiunile atribuite după această dată [...] au o durată de cincisprezece ani care începe să curgă de la data intrării în vigoare a prezentei legi [...]

Decretul-lege nr. 34 din 19 mai 2020

- 15 Articolul 182 alineatul 2 din decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decretul-lege nr. 34 privind măsuri urgente în materie de sănătate, de susținere a ocupării forței de muncă și a economiei, precum și de politici sociale în urma situației epidemiologice legate de COVID-19), din 19 mai 2020 (supliment ordinar nr. 21 la GURI nr. 128 din 19 mai 2020), transformat în lege, cu modificări, prin legea n. 77 (Legea nr. 77) din 17 iulie 2020 (supliment ordinar nr. 25 la GURI nr. 180 din 18 iulie 2020), prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute la articolul 1 alineatul 682 și următoarele din [Legea nr. 145/2018] în privința concesionarilor, pentru redresarea sectorului turistic și pentru a limita daunele directe și indirecte cauzate de urgența epidemiologică legată de COVID-19, administrațiile competente nu pot angaja sau continua, în privința concesionarilor care doresc să își continue activitatea utilizând bunuri din domeniul public maritim, lacustru și fluvial, procedurile administrative pentru devoluțiunea lucrărilor inamovibile, prevăzute la articolul 49 din Codul navigației, pentru acordarea sau atribuirea, prin proceduri de cerere de ofertă publice, a zonelor care fac obiectul concesiunilor la data intrării în vigoare a legii de conversie a prezentului decret. [...]

Legea nr. 118/2022

- 16 Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (Legea nr. 118 privind legea anuală pentru piață și concurență) din 5 august 2022 (GURI nr. 188 din 12 august 2022) (denumită în continuare „Legea nr. 118/2022”) prevede la articolul 3:

„1. Continuă să își producă efectele până la 31 decembrie 2023 sau până la termenul prevăzut la alineatul 3, dacă acesta este ulterior, dacă există la data intrării în vigoare a prezentei legi pe baza prelungirilor sau a reînnoirilor prevăzute de asemenea în temeiul [Legii nr. 145/2018] și al decreto-legge n. 104 [(Decretul-legge nr. 104)] din 14 august 2020 [(supliment ordinar nr. 30 la GURI nr. 203 din 14 august 2020)], transformat în lege, cu modificări, prin lege n. 126 [(Legea nr. 126)] din 13 octombrie 2020 [(supliment ordinar nr. 37 la GURI nr. 253 din 13 octombrie 2020)]:

- a) concesiunile unor bunuri din domeniul public maritim, lacustru și fluvial pentru desfășurarea activităților turistico-recreative și sportive [...]

[...]

3. În cazul în care există motive obiective care împiedică încheierea procedurii de selecție înainte de 31 decembrie 2023, în legătură, de exemplu, cu existența unui litigiu în curs sau cu dificultăți obiective legate de îndeplinirea procedurii înseși, autoritatea competentă poate, printr-un act motivat, să amâne termenul de expirare a concesiunilor existente pentru perioada strict necesară încheierii procedurii și, în orice caz, fără să depășească data de 31 decembrie 2024. Până la această dată, ocuparea zonei domeniiale de către concesionarul a cărui concesiune urmează să înceteze este, în orice caz, legitimă și în raport cu articolul 1161 din Codul navigației.

[...]

5. De la data intrării în vigoare a prezentei legi, se abrogă:

- a) alineatele 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 și 683 ale articolului 1 din [Legea nr. 145/2018];

[...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 17 Printr-o decizie din 24 decembrie 2020, rectificată printr-o decizie ulterioară din 17 februarie 2021 (denumite în continuare, împreună, „decizia în litigiu”), comuna Ginosa a adoptat printre altele o comunicare preliminară cu caracter declarativ care avea vocația de a-i informa pe toți titularii concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim din raza de competență a acestei comune cu privire la faptul că aceste concesiuni vor fi prelungite, în conformitate cu dispozițiile articolului 1 alineatele 682 și 683 din Legea nr. 145/2018 și ale articolului 182 din Decretul-legge nr. 34 din 19 mai 2020, transformat în lege, cu modificări, prin Legea nr. 77 din 17 iulie 2020 (denumite în continuare, împreună, „dispozițiile naționale de prelungire automată a concesiunilor”).

- 18 Apreciind că decizia în litigiu era contrară articolelor 49 și 56 TFUE, precum și articolului 12 din Directiva 2006/123, AGCM a notificat comunei menționate un aviz motivat prin care i-a amintit cerința unei proceduri prealabile de achiziții publice în vederea asigurării respectării principiilor concurenței și libertății de stabilire. Această autoritate a arătat printre altele că dispozițiile naționale de prelungire automată a concesiunilor erau contrare acestei directive, astfel încât toate organele statului trebuiau să le lase neaplicate.
- 19 Întrucât comuna Ginosa a refuzat să se conformeze acestui aviz, AGCM a sesizat Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Tribunalul Administrativ Regional din Apulia, Italia), instanța de trimitere, cu o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu și a tuturor declarațiilor sau adeverințelor de prelungire eliberate în temeiul său.
- 20 Comuna Ginosa și celelalte părți din procedura principală susțin că, întrucât Directiva 2006/123 nu este „direct aplicabilă”, este necesar să se aplice Legea nr. 145/2018 pentru a asigura aplicarea principiului securității juridice. În plus, condițiile esențiale de aplicare a acestei directive, referitoare la cantitatea redusă a resursei naturale în cauză și, în consecință, la numărul limitat de autorizații disponibile, nu ar fi îndeplinite pe teritoriul de coastă al acestei comune, întrucât numeroase alte zone ar fi disponibile în plus față de cele deja concesionate. Existența unui interes transfrontalier cert nu ar fi fost nici ea dovedită.
- 21 Pe de altă parte, refuzul generalizat de prelungire a concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim pe care l-ar presupune simpla neaplicare a acestei legi ar încălca în mod vădit dreptul de proprietate asupra fondului de comerț, precum și principiul protecției încrederii legitime, în lipsa oricărei dispoziții de despăgubire pentru investițiile realizate și pentru fondul de comerț. Acest refuz nu ar permite nici evaluarea de la caz la caz a perioadelor de amortizare a investițiilor realizate sau a situațiilor specifice în care structuri de zidărie autorizate corespunzător au fost realizate pe proprietatea publică.
- 22 Instanța de trimitere arată, în aceste diverse privințe, că, inițial, articolul 37 din Codul navigației impunea organizarea unei proceduri de evaluare comparativă a candidaților la acordarea acestei concesiuni numai în ipoteza în care mai multe cereri de acordare a unei concesiuni priveau același bun din domeniul public. Cu toate acestea, într-o asemenea ipoteză, în temeiul celui de al doilea paragraf a doua teză al acestui articol, titularul concesiunii menționate beneficia de un drept de continuare sau de reînnoire. În cursul anului 1993, a fost introdusă reînnoirea automată la fiecare șase ani a concesiunilor existente, iar în cursul anului 2006 durata maximă a unei concesiuni a domeniului public a fost stabilită la douăzeci de ani.
- 23 După deschiderea de către Comisie a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nr. 2008/4908, Republica Italiană a adoptat Decretul-lege nr. 194/2009, al cărui articol 1 alineatul 18 abroga articolul 37 al doilea paragraf a doua teză din Codul navigației și prelungea concesiunile existente până la 31 decembrie 2012. Ulterior, acest termen a fost prelungit până la 31 decembrie 2015 printr-o lege din 26 februarie 2010.
- 24 Având în vedere aceste modificări și angajamentul autorităților italiene de a se conforma dreptului Uniunii, Comisia a decis, la 27 februarie 2012, să claseze această procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

- 25 În pofida acestui fapt, la sfârșitul anului 2012, concesiunile pentru ocuparea domeniului public maritim au fost prelungite cu cinci ani, respectiv până la 31 decembrie 2020. În plus, având în vedere că acest termen se apropia și că dreptul italian nu fusese pus în conformitate cu Directiva 2006/123, articolul 1 alineatele 682 și 683 din Legea nr. 145/2018 a prelungit, încă o dată, concesiunile în vigoare până la 31 decembrie 2033.
- 26 În opinia instanței de trimitere, această din urmă prelungire a concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim constituie o încălcare vădită a Directivei 2006/123 și, în orice caz, a articolului 49 TFUE. În acest context, anumite comune ar fi aplicat Legea nr. 145/2018 și ar fi acordat prelungirea până la 31 decembrie 2033, în timp ce altele ar refuza să facă acest lucru, fără a aplica însă dreptul Uniunii. Alte comune, după ce au acordat această prelungire, au dispus anularea ei în cadrul competenței lor de reexaminare și retragere a propriilor acte. În sfârșit, anumite comune ar prefera să nu răspundă la cererile de prelungire a concesiunilor care le sunt prezentate. O astfel de situație ar fi o sursă de insecuritate juridică și ar avea repercusiuni negative asupra economiei întregului sector în discuție.
- 27 Instanța de trimitere deduce din Hotărârea din 14 iulie 2016, *Promoimpresa și alții* (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), că, în lipsa oricărei proceduri de selecție a potențialilor candidați, dispozițiile naționale care prelungesc automat concesiunile sunt incompatibile atât cu articolul 12 alineatele (1) și (2) din această directivă, cât și cu articolul 49 TFUE, sub rezerva, în acest din urmă caz, ca aceste concesiuni să prezinte un interes transfrontalier cert. Cu toate acestea, articolul 12 din directiva menționată nu poate produce un efect de excludere a normelor naționale contrare, din moment ce acest articol 12 alineatul (3) lasă în mod expres statelor membre sarcina de a stabili normele procedurii de selecție.
- 28 În această privință, instanța de trimitere este în dezacord cu Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care, prin două hotărâri nr. 17 și 18 din 9 noiembrie 2021, pronunțate în Plen, a considerat că Curtea recunoscuse expres, în Hotărârea din 14 iulie 2016, *Promoimpresa și alții* (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), caracterul direct aplicabil al articolului 12 menționat. Pe de altă parte, instanța de trimitere apreciază că limitarea efectelor în timp ale acestor două hotărâri, decisă de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), nu este coerentă cu recunoașterea unui efect direct al Directivei 2006/123. Deși această soluție urmărește probabil să permită legiuitorului italian să adopte o legislație națională de punere în aplicare concretă a acestei directive, ea ar avea drept consecință o nouă prelungire automată și generalizată a datei de încetare a concesiunilor publice existente de la 31 decembrie 2020 până la 31 decembrie 2023.
- 29 În sfârșit, instanța de trimitere nu împărtășește nici alegerea Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) de a califica Directiva 2006/123 drept directivă de liberalizare, iar nu de armonizare, și consideră, așadar, că, în conformitate cu articolul 115 TFUE, această directivă ar fi trebuit să fie adoptată în unanimitate, iar nu cu majoritatea voturilor Consiliului.
- 30 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Tribunalul Administrativ Regional din Apulia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Directiva 2006/123 este validă și obligatorie pentru statele membre sau, dimpotrivă, este nevalidă, întrucât – fiind vorba despre o directivă de armonizare – a fost adoptată doar cu majoritate, iar nu în unanimitate, cu încălcarea articolului 115 [TFUE]?

- 2) Directiva 2006/123 [...] îndeplinește sau nu, în mod obiectiv și abstract, cerințele minime privind conținutul suficient de detaliat al reglementării și, prin urmare, lipsa unei marje de apreciere a legiuitorului național, astfel încât să se poată considera că aceasta este direct și imediat aplicabilă?
- 3) *În cazul în care se consideră că Directiva 2006/123 nu este «self-executing», efectul de simplă excludere sau de simplă neaplicare preventivă a legislației naționale, inclusiv în ipoteza în care instanța națională nu poate recurge la o interpretare conformă, este compatibil cu principiile securității juridice sau, dimpotrivă, într-o asemenea ipoteză, legislația națională nu trebuie sau nu poate fi aplicată, fără a aduce atingere sancțiunilor specifice prevăzute de ordinea juridică [a Uniunii Europene] pentru neîndeplinirea de către statul național a obligațiilor care decurg din aderarea la [Tratatul FUE] (articolul 49) sau a celor care decurg din nepunerea în aplicare a [acestei directive] (procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor)?*
- 4) *Efectul direct* al articolului 12 alineatele (1)-(3) din Directiva 2006/123 echivalează cu recunoașterea caracterului «self-executing» sau a aplicabilității imediate a directivei înseși ori trebuie înțeles, în cadrul unei directive de armonizare precum cea în discuție («trebuie să se considere că articolele 9-13 din [aceeași] directivă realizează o armonizare exhaustivă», potrivit Hotărârii [din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558)]), ca impunând statului membru adoptarea unor măsuri de armonizare care să nu fie generale, ci obligatorii în ceea ce privește conținutul lor?
- 5) Calificarea unei directive ca având efect direct și, în caz afirmativ, simpla înlăturare a legislației naționale prin lăsarea ei neaplicată trebuie considerată ca fiind de competența exclusivă a instanței naționale (căreia îi sunt atribuite în acest scop instrumente specifice pentru a facilita interpretarea, precum sesizarea Curții de Justiție cu o trimitere preliminară sau procedura de control al constituționalității) ori și de competența unui funcționar sau a unei persoane cu funcție de conducere din cadrul unei comune?
- 6) *În cazul în care, în schimb, se consideră că Directiva 2006/123 are efect direct, având în vedere că articolul 49 [TFUE] se opune prelungirii automate a concesiunilor sau a autorizațiilor având ca obiect bunuri din domeniul public maritim în scop turistic și recreativ numai «în măsura în care aceste concesiuni prezintă un interes transfrontalier cert», îndeplinirea unei astfel de cerințe constituie sau nu o condiție necesară și în ceea ce privește aplicarea articolului 12 alineatele (1) și (2) din [această directivă]?*
- 7) O decizie a instanței naționale cu privire la îndeplinirea, în mod general și abstract, a cerinței privind interesul transfrontalier cert, raportată pur și simplu la întregul teritoriu național, este compatibilă cu obiectivele urmărite de Directiva 2006/123 și de însuși articolul 49 [TFUE] sau, dimpotrivă, dată fiind, în Italia, competența recunoscută comunelor italiene, o asemenea apreciere trebuie înțeleasă în sensul că se raportează la teritoriul de coastă al fiecărei comune și, prin urmare, că este rezervată competenței comunei?
- 8) O decizie a instanței naționale cu privire la îndeplinirea, în mod general și abstract, a cerinței privind caracterul limitat al resurselor și al concesiunilor disponibile, raportată pur și simplu la întregul teritoriu național, este compatibilă cu obiectivele urmărite de Directiva 2006/123 și de însuși articolul 49 [TFUE] sau, dimpotrivă, dată fiind, în Italia, competența recunoscută comunelor italiene, o asemenea apreciere trebuie înțeleasă în sensul că se raportează la teritoriul de coastă al fiecărei comune și, prin urmare, că este rezervată competenței comunei în cauză?

- 9) *În cazul în care, în mod abstract, se consideră că Directiva 2006/123 este direct aplicabilă, se poate considera că o asemenea aplicabilitate imediată subzistă și în concret într-un cadru normativ – precum cel italian – în care este în vigoare articolul 49 din [Codul navigației] (care prevede că, la încetarea concesiunii, «toate instalațiile inamovibile rămân în proprietatea statului, fără vreo compensație sau rambursare»), iar această consecință a reținerii faptului că directiva în discuție este direct sau imediat aplicabilă (în special în ceea ce privește structurile de zidărie autorizate corespunzător sau concesiunile de bunuri din domeniul public care sunt legate din punct de vedere funcțional de activități turistice și de cazare, cum ar fi hoteluri sau sate de vacanță) este compatibilă cu protecția drepturilor fundamentale, precum dreptul de proprietate, recunoscute ca fiind demne de o protecție privilegiată în ordinea juridică a Uniunii Europene și în Carta drepturilor fundamentale [a Uniunii Europene]?”*

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

- 31 AGCM și guvernul italian și-au exprimat îndoielile cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară. În opinia acestora, întrebările adresate Curții au devenit ipotetice în urma abrogării, prin Legea nr. 118/2022, a dispozițiilor naționale de prelungire automată a concesiunilor.
- 32 În această privință, chiar dacă aceste dispoziții, în special cele ale Legii nr. 145/2018, au fost efectiv abrogate prin Legea nr. 118/2022, nu este mai puțin adevărat că, atunci când comuna Ginosa a adoptat decizia în litigiu, dispozițiile menționate erau în vigoare, iar aceasta din urmă a fost adoptată în temeiul lor. Pe de altă parte, din informațiile de care dispune Curtea nu reiese că abrogarea dispozițiilor naționale de prelungire automată a concesiunilor ar fi lipsit de efecte decizia menționată.
- 33 Rezultă că abrogarea dispozițiilor naționale de prelungire automată a concesiunilor nu poate răsturna prezumția de pertinență de care beneficiază întrebările preliminare pe care instanța de trimitere le-a adresat Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 1999, Beck și Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, punctul 22, precum și Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny, C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 43). Astfel, nu rezultă în mod vădit că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori că problema este de natură ipotetică (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 septembrie 2022, Admiral Gaming Network și alții, C-475/20-C-482/20, EU:C:2022:714, punctul 26).
- 34 În consecință, cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

- 35 Este necesar să se examineze, într-o primă etapă, a șasea și a șaptea întrebare, precum și prima parte a celei de a opta întrebări, în măsura în care acestea privesc aplicabilitatea Directivei 2006/123 în litigiul principal, apoi, într-o a doua etapă, prima întrebare, care pune în discuție validitatea acestei directive, și, într-o a treia etapă, întrebările a doua-a cincea, a doua parte a celei de a opta întrebări, precum și a noua întrebare, prin care instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolul 12 din directiva menționată are efect direct.

Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2006/123

Considerații introductive

- 36 Astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, orice măsură națională adoptată într-un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări exhaustive sau complete la nivelul Uniunii trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu cele ale dreptului primar (Hotărârea din 12 octombrie 1993, Vanacker și Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, punctul 9, Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, punctul 64, precum și Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții, C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 59).
- 37 Or, în speță, astfel cum reiese printre altele din cuprinsul punctului 61 din Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), articolele 9-13 din Directiva 2006/123 realizează o armonizare exhaustivă în ceea ce privește serviciile care intră în domeniul lor de aplicare.
- 38 În aceste condiții, a șasea și a șaptea întrebare, precum și prima parte a celei de a opta întrebări vor fi examinate exclusiv în raport cu articolul 12 din această directivă.

Cu privire la a șasea întrebare

- 39 Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se aplică numai concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim care prezintă un interes transfrontalier cert.
- 40 În această privință, Curtea a avut deja ocazia să statueze, în mai multe rânduri, pe baza unei interpretări literale, istorice, contextuale și teleologice a Directivei 2006/123, că dispozițiile capitolului III din aceasta, referitor la libertatea de stabilire pentru prestatori, care includ articolul 12 din această directivă, trebuie interpretate în sensul că se aplică printre altele unei situații în care toate elementele pertinente se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctele 99-110, precum și Hotărârea din 22 septembrie 2020, Cali Apartments, C-724/18 și C-727/18, EU:C:2020:743, punctul 56).
- 41 Rezultă că articolul 12 alineatele (1) și (2) din directiva menționată trebuie interpretat în sensul că nu se aplică numai concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim care prezintă un interes transfrontalier cert.

Cu privire la a șaptea întrebare

- 42 Având în vedere răspunsul dat la a șasea întrebare, nu este necesar să se răspundă la a șaptea întrebare, care pornește de la premisa că aplicabilitatea articolului 12 din Directiva 2006/123 este condiționată de demonstrarea faptului că concesiunea de ocupare a domeniului public maritim în cauză prezintă un interes transfrontalier cert.

Cu privire la prima parte a celei de a opta întrebări

- 43 Prin intermediul primei părți a celei de a opta întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune ca aprecierea cantității reduse a resurselor naturale și a concesiunilor disponibile să se facă prin combinarea unei abordări abstracte și generale, la nivel național, cu o abordare cazuistică, bazată pe o analiză a teritoriului de coastă al comunei în cauză, sau dacă o asemenea apreciere trebuie efectuată exclusiv pe baza uneia sau a alteia dintre aceste abordări.
- 44 Desigur, la punctul 43 din Hotărârea din 14 iulie 2016, *Promoimpresa și alții* (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), Curtea a precizat că trebuie să se ia în considerare împrejurarea că concesiunile în discuție nu sunt acordate la nivel național, ci la nivel comunal, pentru a determina dacă zonele din domeniul public care pot face obiectul unei exploatare economice sunt limitate ca număr.
- 45 Totuși, această precizare constituia o simplă indicație dată instanței de trimitere și se explica prin contextul în care se înscrisa cauza în care s-a pronunțat acea hotărâre.
- 46 Astfel, având în vedere modul său de redactare, articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123 conferă statelor membre o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea criteriilor care permit să se aprecieze cantitatea redusă de resurse naturale. Această marjă de apreciere le poate determina să acorde prioritate unei aprecieri abstracte și generale, valabilă pentru întreg teritoriul național, dar și, invers, să privilegieze o abordare cazuistică ce pune accentul pe situația existentă pe teritoriul de coastă al unei comune sau al autorității administrative competente sau chiar să combine aceste două abordări.
- 47 În special, combinarea unei abordări abstracte și generale, la nivel național, cu o abordare cazuistică, care se bazează pe o analiză a teritoriului de coastă al comunei în cauză, pare echilibrată și, prin urmare, de natură să asigure concomitent respectarea obiectivelor de exploatare economică a zonelor de coastă susceptibile să fie definite la nivel național, asigurându-se și relevanța punerii în aplicare concrete a acestor obiective pe teritoriul de coastă al unei comune.
- 48 În orice caz, criteriile reținute de un stat membru pentru aprecierea cantității reduse de resurse naturale utilizabile trebuie să se bazeze pe criterii obiective, nediscriminatorii, transparente și proporționale.
- 49 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima parte a celei de a opta întrebări că articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca aprecierea cantității reduse a resurselor naturale și a concesiunilor disponibile să se facă prin combinarea unei abordări abstracte și generale, la nivel național, cu o abordare cazuistică, bazată pe o analiză a teritoriului de coastă al comunei în cauză.

Cu privire la prima întrebare, referitoare la validitatea Directivei 2006/123

- 50 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2006/123 este validă în raport cu articolul 94 CE, în condițiile în care această directivă de armonizare nu a fost adoptată de Consiliu hotărând în unanimitate.

- 51 Această întrebare sugerează că directiva menționată este nevalidă pentru motivul că ar fi trebuit să fie adoptată în temeiul articolului 94 CE, care prevedea un vot în unanimitate în Consiliu, iar nu în temeiul articolului 47 alineatul (2) prima și a treia teză CE și al articolului 55 CE, care prevedeau un vot cu majoritate calificată.
- 52 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, în cadrul sistemului de competențe al Uniunii, alegerea temeiului juridic al unui act nu poate depinde numai de convingerea unei instituții cu privire la scopul urmărit, ci trebuie să se întemeieze pe elemente obiective susceptibile să facă obiectul unui controlul jurisdicțional, precum scopul și conținutul actului. Dacă examinarea unui act al Uniunii demonstrează că acesta urmărește o finalitate dublă sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca principală sau preponderentă, în timp ce cealaltă este numai accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală sau preponderentă. Dacă, în mod excepțional, se stabilește că actul urmărește în același timp mai multe obiective care sunt legate în mod indisolubil, fără ca vreunul să fie accesoriu și indirect în raport cu celălalt, un astfel de act va trebui să se întemeieze pe diferitele temeiuri juridice corespunzătoare. Cu toate acestea, cumularea a două temeiuri juridice este exclusă atunci când procedurile prevăzute pentru fiecare dintre cele două temeiuri juridice sunt incompatibile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, 45/86, EU:C:1987:163, punctul 11, și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Consiliul, C-338/01, EU:C:2004:253, punctele 54-57).
- 53 În speță, din moment ce articolul 94 CE prevedea un vot în unanimitate în cadrul Consiliului, în timp ce, în cadrul articolului 47 alineatul (2) prima și a treia teză CE și al articolului 55 CE, Consiliul trebuia să hotărască cu majoritate calificată, cumulul acestor temeiuri juridice se dovedea imposibil.
- 54 În al doilea rând, potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2006/123, aceasta urmărește „stabilirea unor dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor”. Acest obiectiv, care constă în a contribui la asigurarea efectivității libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, este confirmat în mod repetat de expunerea de motive a acestei directive, printre altele în considerentele sale (1), (5), (12), (64) sau (116).
- 55 Astfel, este evident că, în conformitate cu articolul 47 alineatul (2) CE, pentru a facilita accesul la activitățile independente și exercitarea acestora, Directiva 2006/123 „[urmărește] coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la accesul la activitățile independente și la exercitarea acestora”. Aceeași constatare se impune în privința articolului 55 CE referitor la servicii, care face trimitere printre altele la acest articol 47 alineatul (2).
- 56 În plus, în cadrul procedurii de adoptare a acestei directive, niciun stat membru nu a solicitat, în temeiul celei de a doua teze a articolului 47 alineatul (2) menționat, un vot în unanimitate în cadrul Consiliului, pentru motivul că executarea directivei menționate ar fi implicat o modificare a principiilor legislative existente ale regimului profesiilor în ceea ce privește formarea și condițiile de acces ale persoanelor fizice.
- 57 În al treilea rând, Consiliul a procedat în mod temeinic atunci când, în conformitate cu ultima teză a aceluiași articol 47 alineatul (2), la care, pe de altă parte, articolul 55 CE face trimitere, a hotărât cu majoritate calificată.

- 58 Astfel, aceste dispoziții confereau legiuitorului Uniunii o competență specifică de a adopta măsuri destinate să amelioreze funcționarea pieței interne (a se vedea prin analogie Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Parlamentul și Consiliul, C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 87). Or, în conformitate cu adagiul potrivit căruia normele speciale derogă de la normele generale, din moment ce în Tratatul CE exista o dispoziție mai specifică ce putea constitui temeiul juridic al actului în cauză, acesta trebuie să se întemeieze pe dispoziția respectivă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Consiliul, C-338/01, EU:C:2004:253, punctul 60). Prin urmare, legiuitorul Uniunii a dat în mod întemeiat întâietate articolului 47 alineatul (2) prima și a treia teză CE, precum și articolului 55 în fața articolului 94 CE.
- 59 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se concluzioneze că examinarea primei întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Directivei 2006/123 în raport cu articolul 94 CE.

Cu privire la efectul direct al articolului 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123

Cu privire la a doua și la a patra întrebare

- 60 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal au avut ca efect prelungirea automată a concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim în vigoare, astfel încât nu a fost organizată nicio procedură de selecție în cadrul acestui litigiu. Sunt, așadar, relevante în speță numai dispozițiile articolului 12 din Directiva 2006/123 care privesc, pe de o parte, obligația statelor membre de a aplica o procedură de selecție imparțială și transparentă candidaților potențiali, precum și, pe de altă parte, interdicția de a reînnoi în mod automat o autorizație acordată pentru o anumită activitate. De asemenea, trebuie să se considere că a doua și a patra întrebare privesc interpretarea articolului 12 alineatele (1) și (2) din această directivă, cu excluderea alineatului (3) al acestui articol.
- 61 În aceste condiții, este necesar să se considere că, prin intermediul celei de a doua și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 alineatele (1) și (2) din directiva menționată trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a aplica o procedură de selecție imparțială și transparentă candidaților potențiali, precum și interdicția de a reînnoi automat o autorizație acordată pentru o anumită activitate sunt enunțate în mod necondiționat și suficient de precis pentru a putea fi considerate ca având efect direct.
- 62 Din jurisprudența constantă a Curții rezultă că, în toate situațiile în care dispozițiile unei directive sunt, din punctul de vedere al conținutului, necondiționate și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva unui stat membru fie atunci când acesta s-a abținut de la transpunerea în termen a directivei în dreptul național, fie atunci când el a efectuat o transpunere incorectă a acesteia [a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punctul 25; Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții, C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 103, Hotărârea din 17 septembrie 1996, Cooperativa Agricola Zootehnica S. Antonio și alții, C-246/94-C-249/94, EU:C:1996:329, punctele 18 și 19, precum și Hotărârea din 8 martie 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 17].

- 63 Curtea a precizat că o dispoziție a dreptului Uniunii, pe de o parte, este necondiționată atunci când enunță o obligație care nu este supusă niciunei condiții și nici nu depinde, în privința executării sau a efectelor sale, de intervenția vreunui act fie al instituțiilor Uniunii, fie al statelor membre, altul decât actul care o transpune în dreptul național, și, pe de altă parte, este suficient de precisă pentru a fi invocată de un justițiabil și aplicată de instanță atunci când enunță o obligație în termeni neechivoci [a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 aprilie 1968, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe*, 28/67, EU:C:1968:17, p. 226, Hotărârea din 26 februarie 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, punctul 52, și Hotărârea din 8 martie 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 18].
- 64 În plus, Curtea a statuat că, chiar dacă o directivă lasă statelor membre o anumită marjă de apreciere atunci când adoptă modalitățile de punere a sa în aplicare, o dispoziție a acestei directive poate fi considerată ca având un caracter necondiționat și precis atunci când impune statelor membre, în termeni neechivoci, o obligație de rezultat precisă și care nu este supusă niciunei condiții cu privire la aplicarea normei pe care o enunță [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 19].
- 65 Astfel, chiar dacă o directivă acordă statelor membre o anumită marjă de apreciere atunci când acestea adoptă modalitățile de punere în aplicare a acestei directive, această împrejurare nu afectează caracterul precis și necondiționat al dispozițiilor sale, atunci când această marjă de apreciere nu exclude posibilitatea stabilirii unor drepturi minime și, prin urmare, este posibil să se determine protecția minimă care trebuie, în orice caz, să fie instituită (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, punctul 17, Hotărârea din 3 octombrie 2000, *Simap*, C-303/98, EU:C:2000:528, punctul 68, precum și Hotărârea din 14 ianuarie 2021, *RTS infra* și *Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, punctul 49).
- 66 În speță, din însuși modul de redactare a articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123 reiese că, în cazul în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale, statele membre trebuie să aplice o procedură de selecție potențialilor candidați care oferă garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența, printre care o publicitate adecvată a deschiderii, a desfășurării și a încheierii procedurii.
- 67 Desigur, statele membre păstrează o anumită marjă de apreciere în cazul în care decid să adopte dispoziții destinate să garanteze în mod concret imparțialitatea și transparența unei proceduri de selecție. Nu este mai puțin adevărat că, prin impunerea organizării unei proceduri de selecție imparțiale și transparente, articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123 prevede, în mod necondiționat și suficient de precis, un conținut de protecție minimă în favoarea potențialilor candidați (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 aprilie 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 74, precum și Hotărârea din 5 octombrie 2004, *Pfeiffer* și alții, C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 105).
- 68 În ceea ce privește articolul 12 alineatul (2) din această directivă, acesta prevede printre altele că o autorizație, precum o concesiune de ocupare a domeniului public maritim, se acordă pentru o perioadă limitată corespunzătoare și nu trebuie să facă obiectul unei proceduri de reînnoire automată.

- 69 Această dispoziție are efect direct, în măsura în care interzice, în termeni neechivoci, statelor membre, fără ca acestea să dispună de vreo marjă de apreciere sau să poată însoți această interdicție de vreo condiție și fără să fie necesară intervenția unui act al Uniunii sau al statelor membre, să prevadă prelungiri automate și generalizate ale unor astfel de concesiuni. Rezultă de altfel din jurisprudența Curții că o reînnoire automată a acestora este exclusă de însuși textul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2006/123 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 2016, *Promoimpresa și alții*, C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 50).
- 70 Articolul 12 alineatele (1) și (2) din această directivă impune, așadar, statelor membre obligația de a aplica o procedură de selecție imparțială și transparentă potențialilor candidați și le interzice să reînnoiască automat o autorizație acordată pentru o anumită activitate, în termeni necondiționați și suficient de preciși.
- 71 Împrejurarea că această obligație și această interdicție nu se aplică decât în cazurile în care numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale utilizabile, care trebuie determinate prin referire la o situație de fapt apreciată de administrația competentă sub controlul unei instanțe naționale, nu poate repune în discuție efectul direct de care beneficiază acest articol 12 alineatele (1) și (2).
- 72 Pe de altă parte, trebuie amintit că efectul direct de care beneficiază dispozițiile necondiționate și suficient de precise ale unei directive constituie o garanție minimă, care decurge din caracterul constrângător al obligației impuse statelor membre prin efectul directivelor, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, care nu poate servi drept justificare unui stat membru pentru neadoptarea în timp util a măsurilor de aplicare adecvate obiectului fiecărei directive (Hotărârea din 6 mai 1980, *Comisia/Belgia*, 102/79, EU:C:1980:120, punctul 12). Rezultă că, în pofida recunoașterii unui efect direct obligației și interdicției respective, prevăzute la articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123, autoritățile italiene continuă să fie obligate să asigure transpunerea acestora în ordinea lor juridică.
- 73 În sfârșit, trebuie subliniat că o hotărâre preliminară precum Hotărârea din 14 iulie 2016, *Promoimpresa și alții* (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), lămurește și precizează, atunci când este necesar, semnificația și domeniul de aplicare ale normei enunțate de această dispoziție a Directivei 2006/123 așa cum trebuie sau cum ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată de la momentul intrării sale în vigoare, respectiv, în conformitate cu articolul 44 din această directivă, cel târziu de la 28 decembrie 2009. Rezultă că norma menționată astfel interpretată trebuie să fie aplicată de instanță chiar și unor raporturi juridice născute și constituite înainte de această hotărâre [a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, punctul 16, și Hotărârea din 22 februarie 2022, *RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 77].
- 74 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a doua și la a patra întrebare că articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a aplica o procedură de selecție imparțială și transparentă candidaților potențiali, precum și interdicția de a reînnoi automat o autorizație acordată pentru o anumită activitate sunt enunțate în mod necondiționat și suficient de precis pentru a putea fi considerate ca având efect direct.

Cu privire la a treia întrebare

- 75 Având în vedere răspunsul dat la a doua și la a patra întrebare, nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare.

Cu privire la a cincea întrebare și la a doua parte a celei de a opta întrebări

- 76 Prin intermediul celei de a cincea întrebări și al celei de a doua părți a celei de a opta întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 288 al treilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că aprecierea efectului direct al obligației și al interdicției prevăzute la articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 și obligația de a lăsa neaplicate dispoziții naționale contrare revin exclusiv instanțelor naționale sau și autorităților administrative, inclusiv locale.
- 77 Cu privire la acest aspect, este suficient să se amintească faptul că din jurisprudența constantă a Curții rezultă că, la fel ca instanța națională, o administrație, inclusiv locală, are obligația de a aplica dispozițiile necondiționate și suficient de precise ale unei directive, precum și de a înlătura aplicarea dispozițiilor de drept național care nu sunt conforme cu acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punctele 29-33, precum și Hotărârea din 10 octombrie 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punctul 33).
- 78 În această privință, trebuie să se precizeze că indicația care figurează la punctul 43 din Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa și alții (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558), potrivit căreia instanței de trimitere îi revenea sarcina de a verifica dacă era îndeplinită condiția privind cantitatea redusă de resurse naturale, prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123, nu poate însemna că numai instanțele naționale sunt obligate să asigure îndeplinirea acestei condiții. Astfel, din moment ce numărul autorizațiilor disponibile pentru o anumită activitate este limitat din cauza cantității reduse de resurse naturale utilizabile, orice administrație este obligată să organizeze, în temeiul acestei dispoziții, o procedură de selecție a potențialilor candidați și să se asigure că sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute de dispoziția menționată, lăsând neaplicate, dacă este cazul, normele de drept național neconforme.
- 79 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie, așadar, să se răspundă la a cincea întrebare și la cea de a doua parte a celei de a opta întrebări că articolul 288 al treilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că aprecierea efectului direct al obligației și al interdicției prevăzute la articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123, precum și obligația de a lăsa neaplicate dispoziții naționale contrare revin instanțelor naționale și autorităților administrative, inclusiv locale.

Cu privire la a noua întrebare

- 80 Prin intermediul celei de a noua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că efectul direct de care beneficiază această dispoziție impune să fie lăsată neaplicată o reglementare națională în temeiul căreia, la expirarea unei concesiuni, toate lucrările inamovibile construite de un concesionar pe terenul care i-a fost concesionat rămân în proprietatea concedentului, fără nicio compensație sau rambursare, și dacă neaplicarea acestei reglementări este compatibilă cu articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale.

- 81 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, spiritul de colaborare care trebuie să caracterizeze funcționarea trimiterii preliminare presupune ca instanța națională să respecte funcția încredințată Curții, care este aceea de a contribui la administrarea justiției în statele membre, iar nu de a formula opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice (Hotărârea din 3 februarie 1983, *Robards*, 149/82, EU:C:1983:26, punctul 19, Hotărârea din 16 iulie 1992, *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, punctul 25, și Hotărârea din 15 decembrie 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 60).
- 82 Prin urmare, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională dacă este evident că interpretarea sau aprecierea validității solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punctul 61, și Hotărârea din 15 iulie 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, punctul 55).
- 83 În speță, litigiul principal privește prelungirea concesiunilor, iar nu problema dreptului unui concesionar de a obține, la expirarea concesiunii, vreo compensație pentru lucrările inamovibile pe care le-a construit pe terenul care i-a fost concesionat. Astfel, în lipsa prezentării de către instanța de trimitere a elementelor de fapt și de drept care caracterizează situația în discuție în litigiul principal, Curtea se află în imposibilitatea de a răspunde în mod util la noua întrebare.
- 84 Prin urmare, această întrebare trebuie declarată inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 85 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 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

trebuie interpretat în sensul că

nu se aplică numai concesiunilor de ocupare a domeniului public maritim care prezintă un interes transfrontalier cert.

2) Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2006/123

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune ca aprecierea cantității reduse a resurselor naturale și a concesiunilor disponibile să se facă prin combinarea unei abordări abstracte și generale, la nivel

național, cu o abordare cazuistică, bazată pe o analiză a teritoriului de coastă al comunei în cauză.

3) Examinarea primei întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Directivei 2006/123 în raport cu articolul 94 CE.

4) Articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123

trebuie interpretat în sensul că

obligația statelor membre de a aplica o procedură de selecție imparțială și transparentă candidaților potențiali, precum și interdicția de a reînnoi automat o autorizație acordată pentru o anumită activitate sunt enunțate în mod necondiționat și suficient de precis pentru a putea fi considerate ca având efect direct

5) Articolul 288 al treilea paragraf TFUE

trebuie interpretat în sensul că

aprecierea efectului direct al obligației și al interdicției prevăzute la articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123, precum și obligația de a lăsa neaplicate dispoziții naționale contrare revin instanțelor naționale și autorităților administrative, inclusiv locale.

Semnături

ⁱ Punctele 43 și 49 și punctul 2 din dispozitivul din prezentul text au făcut obiectul unei modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.