Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 4ης Ιουνίου 2020*

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2004/18/ΕΚ – Κεντρικές αρχές προμηθειών – Μικροί δήμοι – Πρόβλεψη δύο μόνον οργανωτικών μοντέλων για τις κεντρικές αρχές προμηθειών – Απαγόρευση ανάθεσης καθηκόντων σε κεντρική αρχή προμηθειών ιδιωτικού δικαίου στην οποία συμμετέχουν ιδιωτικοί φορείς – Εδαφικός περιορισμός της δραστηριότητας των κεντρικών αρχών προμηθειών»

Στην υπόθεση C-3/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Ιανουαρίου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

Asmel Soc. cons. a r.l.

κατά

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC),

παρισταμένης της:

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate (Anacap),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Arabadjiev, πρόεδρο τμήματος, K. Lenaerts (εισηγητή), Πρόεδρο του Δικαστηρίου, ασκούντα καθήκοντα δικαστή του δευτέρου τμήματος, P. G. Xuereb, T. von Danwitz και A. Kumin, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: R. Schiano, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 29ης Ιανουαρίου 2020,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Asmel Soc. cons. a r.l., εκπροσωπούμενη από τους M. Chiti, A. Sandulli, L. Lentini και B. Cimino, avvocati,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τις C. Colelli και C. Pluchino, avvocatesse dello Stato,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Gattinara και P. Ondrůšek καθώς και την L. Haasbeek,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 2ας Απριλίου 2020,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 10, και του άρθρου 11 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 1336/2013 της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2013 (ΕΕ 2013, L 335, σ. 17) (στο εξής: οδηγία 2004/18), καθώς και των αρχών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών. Η οδηγία 2004/18 καταργήθηκε με την οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Asmel Soc. cons. a r.l. (στο εξής: Asmel) και της Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (εθνικής αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Ιταλία) σχετικά με την απόφαση αριθ. 32, που εξέδωσε η ANAC στις 30 Απριλίου 2015, με την οποία η ANAC απαγόρευσε στην Asmel να ασκεί τη δραστηριότητα μεσολαβήσεως στο πλαίσιο της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων και έκρινε παράνομους τους διαγωνισμούς που είχε διενεργήσει η εταιρία αυτή λόγω του ότι η Asmel δεν ανταποκρινόταν στα οργανωτικά μοντέλα για τις κεντρικές αρχές προμηθειών που προβλέπονται από το ιταλικό δίκαιο (στο εξής: επίδικη απόφαση).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Κατά την αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2004/18, η οποία είχε εφαρμογή κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης:

«Η ανάθεση των συμβάσεων που συνάπτονται στα κράτη μέλη για λογαριασμό του κράτους, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης ή περιφερειακής διοίκησης και άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου, υπόκειται στην τήρηση των αρχών της συνθήκης, ιδίως στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, στην αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν κάποια αξία, είναι σκόπιμο να εκπονούνται διατάξεις κοινοτικού συντονισμού των εθνικών διαδικασιών για τη σύναψη αυτών των συμβάσεων, οι οποίες να βασίζονται σε αυτές τις αρχές προκειμένου να διασφαλίζουν τα αποτελέσματά τους και να εγγυώνται το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό. Συνεπώς, αυτές οι διατάξεις συντονισμού θα πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που αναφέρονται ανωτέρω καθώς και σύμφωνα με τους άλλους κανόνες της συνθήκης.»

4 Στην αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας αυτής εκτίθενται τα εξής:

«Για να ληφθούν υπόψη οι ανομοιότητες που υπάρχουν στα κράτη μέλη, θα πρέπει να τους παρασχεθεί η ευχέρεια να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να προσφεύγουν σε συμφωνίες-πλαίσιο, σε κεντρικές αρχές προμηθειών, σε δυναμικά συστήματα αγορών, σε ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς και σε ανταγωνιστικό διάλογο, όπως αυτά ορίζονται και ρυθμίζονται από την παρούσα οδηγία.»

5 Το άρθρο 1, παράγραφοι 8 έως 10, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«8. Ως “εργολήπτης”, “προμηθευτής” και “πάροχος υπηρεσιών” νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή φορέας του δημοσίου, ή κοινοπραξία αυτών των προσώπων ή/και οργανισμών, που προσφέρει αντιστοίχως την εκτέλεση εργασιών ή/και έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά.

Ο όρος “οικονομικός φορέας” καλύπτει ταυτόχρονα τις έννοιες “εργολήπτης”, “προμηθευτής” και “πάροχος υπηρεσιών” και χρησιμοποιείται μόνο για λόγους απλούστευσης του κειμένου.

[…]

9. Ως “αναθέτουσες αρχές” νοούνται: το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Ως “οργανισμός δημοσίου δικαίου” νοείται κάθε οργανισμός:

α) ο οποίος έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα·

β) ο οποίος έχει νομική προσωπικότητα, και

γ) η δραστηριότητα του οποίου χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή η διαχείριση του οποίου υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς, ή του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, του διευθυντικού ή του εποπτικού συμβουλίου του, διορίζεται από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

[…]

10. Ως “κεντρική αρχή προμηθειών”, νοείται μια αναθέτουσα αρχή η οποία:

– αποκτά προϊόντα ή/και υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές, ή

– αναθέτει δημόσιες συμβάσεις ή συνάπτει συμφωνίες-πλαίσιο για έργα, προϊόντα ή υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές.»

6 Το άρθρο 2 της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Αρχές που διέπουν τη σύναψη συμβάσεων», προβλέπει τα εξής:

«Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια.»

7 Κατά το άρθρο 7, στοιχείο β′, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 2004/18, η οδηγία αυτή εφαρμόζεται, μεταξύ άλλων, στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών αξίας (εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας) ίσης ή μεγαλύτερης των 207 000 ευρώ που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές διαφορετικές από εκείνες που αναφέρονται στο παράρτημα IV της οδηγίας αυτής. Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις έργων, το άρθρο 7, στοιχείο γ′, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ως κατώτατο όριο το ποσό των 5 186 000 ευρώ.

8 Το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Δημόσιες συμβάσεις και συμφωνίες-πλαίσιο που συνάπτονται από τις κεντρικές αρχές προμηθειών», έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν τη δυνατότητα για τις αναθέτουσες αρχές να αποκτούν έργα, προμήθειες ή/και υπηρεσίες προσφεύγοντας σε κεντρικές αρχές προμηθειών.

2. Οι αναθέτουσες αρχές που αποκτούν έργα, προμήθειες ή/και υπηρεσίες προσφεύγοντας σε κεντρική αρχή προμηθειών, στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 10, θεωρείται ότι έχουν τηρήσει την παρούσα οδηγία, εφόσον τις έχει τηρήσει η εν λόγω κεντρική αρχή προμηθειών.»

Το ιταλικό δίκαιο

Το νομοθετικό διάταγμα 267/2000

9 Το άρθρο 30, πρώτο εδάφιο, του decreto legislativo n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (νομοθετικού διατάγματος αριθ. 267, περί ενιαίου κειμένου των νόμων σχετικά με το καθεστώς των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως), της 18ης Αυγούστου 2000 (GURI αριθ. 227, της 28ης Σεπτεμβρίου 2000, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 267/2000), ορίζει τα εξής:

«Για τη συντονισμένη εκπλήρωση ορισμένων λειτουργιών και υπηρεσιών, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως δύνανται να συνάπτουν μεταξύ τους ειδικές προς τούτο συμβάσεις.»

10 Κατά το άρθρο 31, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος, με τίτλο «Κοινοπραξίες (Consorzi)»:

«Για την από κοινού διαχείριση μιας ή περισσοτέρων υπηρεσιών και για την από κοινού εκπλήρωση ορισμένων λειτουργιών, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να συστήσουν κοινοπραξία (consorzio), βάσει των κανόνων που προβλέπονται για τις ειδικές επιχειρήσεις κατά το άρθρο 114, εφόσον είναι συμβατοί. Στην κοινοπραξία (consorzio) μπορούν να συμμετάσχουν άλλοι δημόσιοι φορείς κατά το μέτρο που τούτο τούς επιτρέπεται βάσει της νομοθεσίας που τους διέπει».

11 Το άρθρο 32, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος ορίζει ως «ένωση δήμων» τον «φορέ[α] τοπικής αυτοδιοίκησης που έχει συσταθεί από δύο ή περισσότερους δήμους, κατά κανόνα όμορους, με σκοπό την από κοινού εκπλήρωση λειτουργιών και υπηρεσιών».

Το νομοθετικό διάταγμα 163/2006

12 Το άρθρο 3, παράγραφος 25, του decreto legislativo n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (νομοθετικού διατάγματος αριθ. 163 για τη θέσπιση κώδικα δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών με σκοπό τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ), της 12ης Απριλίου 2006 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 100, της 2ας Μαΐου 2006, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 163/2006), ορίζει ως «αναθέτουσα αρχή» «[τις] κρατικές αρχές· [τις] αρχές

τοπικής αυτοδιοίκησης· άλλο[υς] δημόσιο[υς] φορείς μη οικονομικής φύσεως· [τους] οργανισμο[ύς] δημοσίου δικαίου· τα σωματεία, [τις] ενώσεις, [τις] κοινοπραξίες, ανεξαρτήτως της ονομασίας τους, που συστήνονται από τις ως άνω οντότητες».

13 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 34, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, ως «κεντρική αρχή προμηθειών» νοείται:

«Η αναθέτουσα αρχή η οποία:

– αποκτά προϊόντα ή υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές ή άλλους αναθέτοντες φορείς, ή

– αναθέτει δημόσιες συμβάσεις ή συνάπτει συμφωνίες-πλαίσια για έργα, προϊόντα ή υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές ή άλλους αναθέτοντες φορείς·

14 Το άρθρο 33, παράγραφος 3bis, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος, το οποίο προστέθηκε με την decreto-legge n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, equità e il constidamento dei conti pubblici (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 201, περί επειγουσών διατάξεων για την ανάπτυξη, την ισότητα και την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών), της 6ης Δεκεμβρίου 2011 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 284 της 6ης Δεκεμβρίου 2011), το οποίο κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον legge n. 214 (νόμο αριθ. 214), της 22ας Δεκεμβρίου 2011 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 300, της 27ης Δεκεμβρίου 2011), ορίζει τα εξής:

«Οι δήμοι με πληθυσμό κάτω των 5 000 κατοίκων στο έδαφος οποιασδήποτε επαρχίας αναθέτουν υποχρεωτικώς σε μία μοναδική κεντρική αρχή προμηθειών την απόκτηση έργων, υπηρεσιών και προϊόντων στο πλαίσιο των ενώσεων δήμων κατά την έννοια του άρθρου 32 του [νομοθετικού διατάγματος 267/2000], εάν υφίστανται τέτοιες ενώσεις, άλλως συνάπτοντας ειδική κοινοπρακτική συμφωνία μεταξύ τους και επιφορτίζοντας τις αρμόδιες υπηρεσίες τους».

15 Το άρθρο 9, παράγραφος 4, της decreto-legge n° 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (πράξης νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 66, περί επειγόντων μέτρων για την ανταγωνιστικότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη) της 24ης Απριλίου 2014 (GURI αριθ. 95, της 24ης Απριλίου 2014), η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο 89 της 23ης Ιουνίου 2014 (GURI αριθ.°143, της 23ης Ιουνίου 2014), τροποποίησε το εν λόγω άρθρο 33, παράγραφος 3bis, ως εξής:

«Οι δήμοι που δεν είναι έδρα επαρχίας προβαίνουν σε απόκτηση έργων, προϊόντων ή υπηρεσιών στο πλαίσιο των ενώσεων δήμων κατά το άρθρο 32 του νομοθετικού διατάγματος [267/2000], εάν υφίστανται τέτοιες ενώσεις, άλλως συνάπτοντας ειδική κοινοπρακτική συμφωνία μεταξύ τους και επιφορτίζοντας τις αρμόδιες υπηρεσίες τους, άλλως μέσω φορέα συγκεντρώσεως ή μέσω των επαρχιών, κατά την έννοια του υπ' αριθ. 56 νόμου, της 7ης Απριλίου 2014. […]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

16 Η Asmel, κοινοπρακτική εταιρία περιορισμένης ευθύνης συσταθείσα στις 23 Ιανουαρίου 2013, ανήκει κατά 51 % στον Δήμο Caggiano (Ιταλία), κατά 25 % στην ένωση ιδιωτικού δικαίου Asmel, μεταξύ των μελών της οποίας συγκαταλέγεται η Associazione nazionale piccoli comuni italiani (εθνική ένωση μικρών ιταλικών δήμων), και κατά 24 % στην Consorzio Asmel, κοινοπραξία ιδιωτικών επιχειρήσεων και δήμων.

17 Η Asmel ασκούσε στο παρελθόν δραστηριότητες ως κεντρική αρχή προμηθειών για διάφορους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως. Ειδικότερα, διοργάνωσε διαγωνισμό για τη σύναψη συμφωνιών-πλαισίων για την ανάθεση της υπηρεσίας ελέγχου της δημοτικής φορολογήσεως ακινήτων και αναγκαστικής εισπράξεως φορολογικών οφειλών, καθώς και 152 διαδικασίες ηλεκτρονικού διαγωνισμού για τη σύναψη συμβάσεων διαφόρων ειδών.

18 Σύμφωνα με τους κανόνες λειτουργίας της Asmel, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως προσχωρούν, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, στην ένωση Asmel και, στη συνέχεια, δυνάμει αποφάσεως του διοικητικού συμβουλίου του δήμου, αναθέτουν τα σχετικά με τη διενέργεια αγορών καθήκοντά τους στην Asmel. Η τελευταία λαμβάνει αμοιβή για τις υπηρεσίες που παρέχονται μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας ανερχόμενη σε ποσοστό 1,5 % της αξίας της συμβάσεως, αμοιβή με την οποία επιβαρύνεται ο ανάδοχος της συμβάσεως.

19 Κατόπιν πολλών καταγγελιών, η ANAC κίνησε έρευνα, κατά το πέρας της οποίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Asmel δεν ανταποκρινόταν στα οργανωτικά μοντέλα για τις κεντρικές αρχές προμηθειών που επιβάλλει το άρθρο 33, παράγραφος 3bis, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006.

20 Κατά την ANAC, η Asmel ήταν φορέας ιδιωτικού δικαίου ενώ, για μια κεντρική υπηρεσία προμηθειών, το ιταλικό δίκαιο επιβάλλει δημόσιες μορφές δράσεως μέσω δημοσίων φορέων ή ενώσεων των αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως είναι οι ενώσεις δήμων ή οι κοινοπραξίες δήμων που δημιουργούνται δυνάμει συμφωνιών συναπτομένων βάσει του άρθρου 30 του νομοθετικού διατάγματος 267/2000. Η ANAC επισήμανε επίσης ότι, μολονότι είναι δυνατή η ανάθεση καθηκόντων σε ιδιωτικούς φορείς, αυτοί θα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να είναι εσωτερικοί (in house) οργανισμοί, των οποίων η δραστηριότητα περιορίζεται στο έδαφος των ιδρυτικών δήμων, ενώ, εν προκειμένω, δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις σχετικά με την άσκηση ανάλογου ελέγχου και σχετικά με την εδαφική οριοθέτηση της ασκούμενης δραστηριότητας.

21 Επιπλέον, η ANAC διαπίστωσε ότι η συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως στην κεντρική αρχή προμηθειών ήταν απλώς έμμεση, καθόσον οι οργανισμοί αυτοί προσχωρούσαν αρχικά στην ένωση Asmel και, στη συνέχεια, δυνάμει αποφάσεως του διοικητικού συμβουλίου του δήμου, ανέθεταν στην Asmel τη διενέργεια αγορών.

22 Όσον αφορά τη νομική φύση της Asmel, δεδομένου ότι η εταιρία αυτή ασκεί μόνον εμμέσως τη δραστηριότητά της για τις ανάγκες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως που είναι μέλη της και, επομένως, δεν εξυπηρετεί άμεσα ανάγκες γενικού συμφέροντος τις οποίες οι εν λόγω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως υποχρεούνται να ικανοποιούν, η ANAC απέκλεισε τη δυνατότητα χαρακτηρισμού της εταιρίας αυτής ως «οργανισμού δημοσίου δικαίου».

23 Ως εκ τούτου, η ANAC εξέδωσε την επίδικη απόφαση.

24 Η Asmel προσέβαλε την επίδικη απόφαση ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale del Lazio (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου Λατίου, Ιταλία). Ισχυρίστηκε ότι, ακόμη και αν ήταν οντότητα του κοινού δικαίου, διέθετε νομική προσωπικότητα, εξυπηρετούσε ανάγκες γενικού συμφέροντος που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, χρηματοδοτούνταν από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως που ήταν μέλη της και λειτουργούσε υπό τη δεσπόζουσα επιρροή τους. Κατά συνέπεια, είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου και, ως εκ τούτου, αναθέτουσα αρχή που πληροί τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί «κεντρική αρχή προμηθειών».

25 Με απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2016, το Tribunale amministrativo regionale del Lazio (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο Λατίου) απέρριψε την προσφυγή της Asmel. Λαμβανομένου υπόψη του τρόπου χρηματοδοτήσεως και του ελέγχου της διαχειρίσεως της εταιρίας αυτής, το ως άνω δικαστήριο απέκλεισε τη δυνατότητα χαρακτηρισμού της Asmel ως «οργανισμό δημοσίου δικαίου», δεδομένου ότι δεν πληρούται η προϋπόθεση άσκησης δεσπόζουσας επιρροής από δημόσιο φορέα.

Επιπλέον, διαπίστωσε ότι η Asmel δεν ανταποκρινόταν στα οργανωτικά μοντέλα των κεντρικών αρχών προμηθειών που επιβάλλει το νομοθετικό διάταγμα 163/2006 και ότι το πεδίο δράσεώς της έπρεπε να περιορίζεται στο έδαφος των ιδρυτικών δήμων.

26 Η Asmel άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), υποστηρίζοντας, ειδικότερα, αφενός, ότι είναι σφάλμα να θεωρηθεί ότι το οργανωτικό μοντέλο που συνίσταται σε κοινοπραξία (consorzio) ιδιωτικού δικαίου υπό τη μορφή εταιρίας δεν συμβιβάζεται με τις διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 163/2006 περί των κεντρικών αρχών προμηθειών και, αφετέρου, ότι το εν λόγω νομοθετικό διάταγμα δεν επιβάλλει κανένα εδαφικό περιορισμό στις δραστηριότητες των κεντρικών αρχών προμηθειών.

27 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) επισημαίνει ότι, μολονότι, δυνάμει των διατάξεων του νομοθετικού διατάγματος 163/2006 περί των κεντρικών αρχών προμηθειών, κάθε αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναλάβει καθήκοντα ως κεντρική αρχή προμηθειών, το άρθρο 33, παράγραφος 3 bis, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος παρεκκλίνει από τον κανόνα αυτόν καθόσον προβλέπει ότι οι μικροί δήμοι μπορούν να αναθέτουν καθήκοντα μόνο σε κεντρικές αρχές προμηθειών που λειτουργούν σύμφωνα με δύο συγκεκριμένα οργανωτικά μοντέλα, ήτοι το μοντέλο της ενώσεως δήμων στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 32 του νομοθετικού διατάγματος 267/2000 ή το μοντέλο της κοινοπραξίας (consorzio) μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 31 του νομοθετικού αυτού διατάγματος. Κατά την άποψη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), η ως άνω υποχρέωση που επιβάλλεται στους μικρούς δήμους φαίνεται να αντιβαίνει στην προβλεπόμενη από την οδηγία 2004/18 δυνατότητα ανάθεσης καθηκόντων σε κεντρικές αρχές προμηθειών χωρίς περιορισμούς όσον αφορά τις μορφές συνεργασίας.

28 Περαιτέρω, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) διατηρεί αμφιβολίες, όσον αφορά τις κοινοπραξίες (consorzi) δήμων, ως προς την υποχρέωση που επιβάλλεται στους μικρούς δήμους να χρησιμοποιούν οργανωτικά μοντέλα δημοσίου δικαίου, αποκλείοντας τη συμμετοχή ιδιωτικών φορέων. Ένας τέτοιος αποκλεισμός θα μπορούσε να προσκρούει στις αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στις διαδικασίες αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων, τις οποίες καθιερώνει το δίκαιο της Ένωσης, επιτρέποντας μόνο στους περιοριστικώς απαριθμούμενους φορείς του ιταλικού δημοσίου δικαίου την παροχή υπηρεσιών η οποία μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «οικονομική δραστηριότητα» και η οποία, υπό το πρίσμα αυτό, μπορεί να ασκείται καλύτερα υπό καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά.

29 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εκθέτει, επιπλέον, ότι, μολονότι το εσωτερικό δίκαιο δεν προσδιορίζει το πεδίο δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών, προβλέπει αντιστοιχία μεταξύ του εδάφους των μικρών δήμων που αναθέτουν καθήκοντα στις κεντρικές αρχές προμηθειών και του πεδίου δράσεως των αρχών αυτών. Επομένως, το εν λόγω πεδίο δράσεως περιορίζεται στο έδαφος των δήμων που είναι μέλη της ενώσεως δήμων ή της κοινοπραξίας (consorzio). Η οριοθέτηση αυτή θα μπορούσε, κατά την άποψη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), να προσκρούει στις αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στις διαδικασίες αναθέσεως συμβάσεων, δεδομένου ότι δημιουργεί ζώνες αποκλειστικότητας για τη δραστηριότητα των κεντρικών αρχών προμηθειών.

30 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιτίθεται το δίκαιο της Ένωσης σε εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 33, παράγραφος 3bis, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, που περιορίζει την αυτονομία των δήμων κατά το μέτρο που προβλέπει αποκλειστικά δύο οργανωτικά μοντέλα για την κεντρική αρχή προμηθειών στην οποία μπορούν να αναθέσουν καθήκοντα, ήτοι την ένωση δήμων εάν υπάρχει ήδη ή τη μέλλουσα να συσταθεί κοινοπραξία (consorzio) μεταξύ δήμων;

2) Αντιτίθεται το δίκαιο της Ένωσης και, συγκεκριμένα, οι αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών σε εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 33, παράγραφος 3bis, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, η οποία, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 25, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, αποκλείει, όσον αφορά το οργανωτικό μοντέλο των κοινοπραξιών (consorzi) δήμων, τη δυνατότητα συστάσεως μορφωμάτων ιδιωτικού δικαίου όπως, για παράδειγμα η κοινοπραξία (consorzio) κοινού δικαίου με συμμετοχή και ιδιωτών;

3) Αντιτίθεται το δίκαιο της Ένωσης και, συγκεκριμένα, οι αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών σε εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 33, παράγραφος 3bis, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, η οποία, εφόσον ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στις κοινοπραξίες (consorzi) δήμων οι οποίες είναι κεντρικές αρχές προμηθειών να δραστηριοποιούνται στο έδαφος που αντιστοιχεί στο έδαφος των συμμετεχόντων δήμων θεωρούμενο ως ενιαίο σύνολο και, ως εκ τούτου, κατ' ανώτατο όριο, σε επίπεδο επαρχίας, περιορίζει το πεδίο δράσεως των ως άνω κεντρικών αρχών προμηθειών;»

Επί του παραδεκτού

31 Πρώτον, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτη, ως υποθετική.

32 Υποστηρίζει ότι το αιτούν δικαστήριο στηρίζεται στη διττή παραδοχή ότι, αφενός, η δραστηριότητα αποκτήσεως αγαθών και υπηρεσιών για λογαριασμό αναθέτουσας αρχής συνιστά οικονομική δραστηριότητα, ήτοι υπηρεσία κατά την έννοια του άρθρου 57 ΣΛΕΕ και ότι, αφετέρου, η Asmel, η οποία δεν πληροί τις προϋποθέσεις του δικαίου της Ένωσης και του ιταλικού δικαίου για να χαρακτηριστεί «κεντρική αρχή προμηθειών», πρέπει οπωσδήποτε να χαρακτηρισθεί «οικονομικός φορέας». Ακόμη όμως και αν υποτεθεί ότι το Δικαστήριο θα απαντήσει ότι οι επίμαχες στην κύρια δίκη διατάξεις του ιταλικού δικαίου προσκρούουν στο δίκαιο της Ένωσης, βάσει της απάντησης αυτής δεν μπορεί να γίνει δεκτή η έφεση που ασκήθηκε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, δεδομένου ότι οι επίμαχες στην κύρια δίκη υπηρεσίες αποκτήσεως δεν ανατέθηκαν στην Asmel κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης.

33 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα που έχει υποβάλει εθνικό δικαστήριο, εντός του πραγματικού και κανονιστικού πλαισίου που αυτό έχει προσδιορίσει με δική του ευθύνη και την ακρίβεια του οποίου δεν οφείλει να ελέγξει το Δικαστήριο, θεωρούνται κατά τεκμήριο λυσιτελή. Άρνηση του Δικαστηρίου να αποφανθεί επί αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως που υποβάλλεται από εθνικό δικαστήριο χωρεί μόνον όταν προκύπτει προδήλως ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν το Δικαστήριο δεν έχει στη διάθεσή του τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν (απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2019, Tedeschi και Consorzio Stabile Istant Service Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-402/18, EU:C:2019:1023, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

34 Επίσης, κατά πάγια νομολογία, ο δικαιολογητικός λόγος της προδικαστικής παραπομπής δεν έγκειται στη διατύπωση συμβουλευτικής γνώμης επί γενικών ή υποθετικών ζητημάτων, αλλά στην ανάγκη αποτελεσματικής επίλυσης μιας ένδικης διαφοράς (απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2018, Wightman κ.λπ., C-621/18, EU:C:2018:999, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

35 Εν προκειμένω, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η διαφορά της κύριας δίκης, της οποίας έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο, αφορά το ζήτημα της νομιμότητας του αποκλεισμού της Asmel από την κατηγορία των φορέων που μπορούν να ασκούν καθήκοντα κεντρικής αρχής προμηθειών υπέρ των μικρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, ο αποκλεισμός αυτός δικαιολογείται από τους περιορισμούς που επιβάλλουν οι διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 163/2006 σχετικά με τις κεντρικές αρχές προμηθειών. Με τα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ακριβώς επί του ζητήματος αν οι περιορισμοί αυτοί προσκρούουν στο δίκαιο της Ένωσης.

36 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν προκύπτει προδήλως ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης την οποία ζητεί το αιτούν δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή ότι τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν ζήτημα υποθετικής φύσεως.

37 Το τεκμήριο λυσιτέλειας που συνδέεται με τα προδικαστικά ερωτήματα δεν μπορεί να ανατραπεί, εν προκειμένω, από την επιχειρηματολογία της Ιταλικής Κυβερνήσεως κατά την οποία η απάντηση του Δικαστηρίου δεν θα επέτρεπε στο αιτούν δικαστήριο να κάνει δεκτή την έφεση που άσκησε η Asmel, διότι η δραστηριότητα αποκτήσεως αγαθών και υπηρεσιών δεν ανατέθηκε στην εν λόγω εταιρία κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης, δεδομένου ότι από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η επίδικη απόφαση απαγορεύει στην Asmel, γενικώς, και όχι όσον αφορά συγκεκριμένη σύμβαση, να ασκεί δραστηριότητα κεντρικής αρχής προμηθειών για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ενώ, κατά την εταιρία αυτή, η εν λόγω απαγόρευση παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης.

38 Δεύτερον, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέφρασε αμφιβολίες ως προς τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης, για τον λόγο ότι το άρθρο 33, παράγραφος 3bis, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, το οποίο αφορούν τα προδικαστικά ερωτήματα, καταργήθηκε μεταγενέστερα από τον Ιταλό νομοθέτη, οπότε η διαφορά της κύριας δίκης ενδέχεται να μην έχει πλέον αντικείμενο.

39 Συναφώς, πρέπει να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αποσαφηνίσει τις κρίσιμες εθνικές διατάξεις που έχουν εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει αποκλειστικά στο αιτούν δικαστήριο το οποίο, σκιαγραφώντας το εσωτερικό νομικό πλαίσιο, δίνει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να παράσχει όλα τα απτόμενα του δικαίου της Ένωσης ερμηνευτικά στοιχεία που μπορούν να δώσουν στο αιτούν δικαστήριο τη δυνατότητα να εκτιμήσει το συμβατό της εθνικής νομοθεσίας με τη ρύθμιση της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, σκέψη 22 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

40 Επομένως, το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων δεν μπορεί να αμφισβητηθεί λόγω της μεταγενέστερης καταργήσεως της διατάξεως του εθνικού δικαίου την οποία το αιτούν δικαστήριο υπέδειξε ως εφαρμοστέα στη διαφορά της κύριας δίκης.

41 Επιπλέον, ερωτηθείσα ως προς την άποψη που εξέφρασε η Επιτροπή σχετικά με τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης, η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρίνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η νέα ρύθμιση σχετικά με τις κεντρικές αρχές προμηθειών, η οποία καταργεί και αντικαθιστά το άρθρο 33, παράγραφος 3bis, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, δεν θα αρχίσει να ισχύει πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2020, οπότε η διαφορά της κύριας δίκης εξακολουθεί να διέπεται από τη διάταξη αυτή, πράγμα το οποίο αναγνώρισε και η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

42 Λαμβανομένων υπόψη όλων των προεκτεθέντων, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν μπορεί να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

43 Η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή εξέφρασαν επίσης αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, για τον λόγο ότι ο εδαφικός περιορισμός του πεδίου δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών που έχουν ιδρυθεί από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, ως προς τον οποίο διερωτάται το αιτούν δικαστήριο, ενδέχεται, σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην απόφαση περί παραπομπής, να συνιστά πλεονέκτημα για μια κεντρική αρχή προμηθειών. Ειδικότερα, η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει την ύπαρξη αντιφάσεως στην απόφαση αυτή όσον αφορά το κατά πόσον ο ως άνω εδαφικός περιορισμός συνιστά μειονέκτημα ή πλεονέκτημα για την εν λόγω αρχή. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να εξεταστούν στο πλαίσιο της εξετάσεως του τρίτου ερωτήματος.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

44 Με τα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται, γενικώς, στο δίκαιο της Ένωσης, καθώς και στις αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στις διαδικασίες αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών. Ωστόσο, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ειδικότερα ως προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, το οποίο κατοχυρώνει την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, καθώς και ως προς το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18, σχετικά με τις κεντρικές αρχές προμηθειών.

45 Συναφώς, όσον αφορά τον καθορισμό των διατάξεων του πρωτογενούς ή του παραγώγου δικαίου που πρέπει να ερμηνευθούν προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, επισημαίνεται, πρώτον, ότι τα προδικαστικά ερωτήματα σκοπούν να του παράσχουν τη δυνατότητα να εκτιμήσει το συμβατό του νομοθετικού διατάγματος 163/2006 με το δίκαιο της Ένωσης. Από τον τίτλο όμως του εν λόγω διατάγματος προκύπτει ότι αυτό συνιστά εφαρμογή της οδηγίας 2004/18.

46 Δεύτερον, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η έννοια της «κεντρικής αρχής προμηθειών», η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφος 10, και στο άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18, βρίσκεται στο επίκεντρο της διαφοράς της κύριας δίκης.

47 Τέλος, τρίτον, έχουν καλυφθεί τα κατώτατα όρια εφαρμογής του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/18. Αφενός, από τα στοιχεία της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι, όσον αφορά ορισμένους από τους 152 διαγωνισμούς που προκήρυξε η Asmel κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ Μαΐου 2013 και Φεβρουαρίου 2014, τους οποίους έκρινε παράνομους η επίδικη απόφαση, η αξία της συμβάσεως υπερβαίνει τα σχετικά κατώτατα όρια της εν λόγω διατάξεως. Αφετέρου, η επίδικη απόφαση απαγορεύει στην Asmel να ασκεί οποιαδήποτε δραστηριότητα μεσολαβήσεως στις διαδικασίες αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτως της αξίας τους.

48 Υπό τις συνθήκες αυτές, τα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να εξεταστούν μόνον υπό το πρίσμα της οδηγίας 2004/18 και, ιδίως, του άρθρου 1, παράγραφος 10, καθώς και του άρθρου 11 αυτής.

Επί της ουσίας

Επί του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος

49 Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει την οργανωτική αυτονομία των μικρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, κατά

το μέτρο που προβλέπει μόνο δύο οργανωτικά μοντέλα για την κεντρική αρχή προμηθειών στην οποία μπορούν να αναθέσουν καθήκοντα, μοντέλα που έχουν αποκλειστικά δημόσιο χαρακτήρα, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών ή ιδιωτικών επιχειρήσεων.

50 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά, επισημαίνεται, πρώτον, ότι η έννοια της «κεντρικής αρχής προμηθειών» ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 10, της οδηγίας 2004/18 και σημαίνει την αναθέτουσα αρχή η οποία αποκτά προϊόντα ή/και υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές, ή αναθέτει δημόσιες συμβάσεις ή συνάπτει συμφωνίες-πλαίσια για έργα, προϊόντα ή υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές.

51 Επομένως, η έννοια της «κεντρικής αρχής προμηθειών» ορίζεται στην οδηγία 2004/18 με παραπομπή στην έννοια της «αναθέτουσας αρχής».

52 Η τελευταία αυτή έννοια ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 9, της οδηγίας 2004/18 και, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της διατάξεως αυτής, ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μιας ή περισσοτέρων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσοτέρων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

53 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 9, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18, ως «οργανισμός δημοσίου δικαίου» νοείται κάθε οργανισμός ο οποίος έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα, ο οποίος έχει νομική προσωπικότητα και του οποίου η δραστηριότητα χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή του οποίου η διαχείριση υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς, ή του οποίου το διοικητικό, το διευθυντικό ή το εποπτικό συμβούλιο αποτελείται από μέλη περισσότερο από το ήμισυ των οποίων διορίζεται από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

54 Το Δικαστήριο έχει ιευκρινίσει ότι το άρθρο 1, παράγραφος 9, της οδηγίας αυτής ορίζει την «αναθέτουσα αρχή» ευρέως και βάσει λειτουργικών κριτηρίων, προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των σκοπών της εν λόγω οδηγίας, που συνίστανται τόσο στην αποσόβηση του κινδύνου να προτιμώνται οι ημεδαποί προσφέροντες ή υποψήφιοι κατά τη σύναψη οποιασδήποτε δημόσιας συμβάσεως από τις αναθέτουσες αρχές όσο και στον αποκλεισμό του ενδεχομένου ένας οργανισμός ο οποίος χρηματοδοτείται ή ελέγχεται από το κράτος, από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου να καθορίζει τη στάση του με βάση εκτιμήσεις μη οικονομικής φύσεως (πρβλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Εξάλλου, η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση τηρήσεως συγκεκριμένων οργανωτικών μοντέλων προκειμένου μια οντότητα να εμπίπτει στην έννοια της «αναθέτουσας αρχής».

55 Δεύτερον, πρέπει να επισημανθεί ότι κατά την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας 2004/18, «[γ]ια να ληφθούν υπόψη οι ανομοιότητες που υπάρχουν στα κράτη μέλη, θα πρέπει να τους παρασχεθεί η ευχέρεια να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να προσφεύγουν […] σε κεντρικές αρχές προμηθειών […] όπως αυτ[ές] ορίζονται και ρυθμίζονται από την παρούσα οδηγία». Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/18, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν τη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να αποκτούν έργα, προμήθειες ή/και υπηρεσίες προσφεύγοντας σε κεντρικές αρχές προμηθειών. Κατά την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, οι αναθέτουσες αρχές που αποκτούν έργα, προμήθειες ή/και υπηρεσίες προσφεύγοντας σε κεντρική αρχή προμηθειών, στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 10, της ίδιας οδηγίας, θεωρείται ότι έχουν τηρήσει την οδηγία 2004/18, εφόσον τις έχει τηρήσει η εν λόγω κεντρική αρχή προμηθειών.

56 Από το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, παράγραφοι 9 και 10, της οδηγίας 2004/18 καθώς και με την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας αυτής, προκύπτει ότι ο μόνος περιορισμός που επιβάλλει η εν λόγω οδηγία στην επιλογή μιας κεντρικής αρχής προμηθειών είναι

αυτός κατά τον οποίο η εν λόγω κεντρική αρχή πρέπει να έχει την ιδιότητα της «αναθέτουσας αρχής». Η ευρεία αυτή διακριτική ευχέρεια εκτείνεται επίσης στον καθορισμό των οργανωτικών μοντέλων των κεντρικών αρχών προμηθειών, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη για την εφαρμογή του άρθρου 11 της οδηγίας 2004/18 τηρούν τον περιορισμό που θέτει η οδηγία αυτή κατά τον οποίο η οντότητα στην οποία οι αναθέτουσες αρχές προτίθενται να αναθέσουν καθήκοντα κεντρικής αρχής προμηθειών πρέπει να έχει την ιδιότητα της αναθέτουσας αρχής. Επομένως, για τους σκοπούς εφαρμογής της οδηγίας αυτής, εθνική ρύθμιση δεν μπορεί να αναγνωρίσει την ιδιότητα της «κεντρικής αρχής προμηθειών» σε οντότητα που δεν έχει την ιδιότητα της αναθέτουσας αρχής κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 9, της οδηγίας 2004/18.

57 Τρίτον, μια τέτοια ερμηνεία της οδηγίας 2004/18 συνάδει εξάλλου με τις αρχές που τη διαπνέουν, ήτοι τις αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού εντός όλων των κρατών μελών, οι οποίες διατυπώνονται στην αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας αυτής.

58 Μολονότι το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/18 απαλλάσσει τις ίδιες τις αναθέτουσες αρχές που αναθέτουν καθήκοντα σε κεντρική αρχή προμηθειών, στις περιπτώσεις οι οποίες διαλαμβάνονται στη διάταξη αυτή, από την εφαρμογή των διαδικασιών αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων που προβλέπει η εν λόγω οδηγία, επιβάλλει συγχρόνως στην κεντρική αυτή αρχή προμηθειών την υποχρέωση που υπέχουν οι αναθέτουσες αρχές να τηρούν τις διαδικασίες που προβλέπει η ίδια οδηγία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, διασφαλίζεται ο κύριος σκοπός των κανόνων της Ένωσης στον τομέα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, ήτοι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και ο ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός εντός όλων των κρατών μελών (πρβλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)

59 Δεν αποδυναμώνει το συμπέρασμα αυτό η απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-264/03, EU:C:2005:620), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η διεπόμενη από τη γαλλική πολεοδομική νομοθεσία σύμβαση περί προσδόσεως της ιδιότητας του κατ' ανάθεση κυρίου του έργου, η οποία προέβλεπε ότι τον ρόλο του κατ' ανάθεση κυρίου μπορούσαν να αναλάβουν μόνον ορισμένες περιοριστικώς απαριθμούμενες κατηγορίες νομικών προσώπων του γαλλικού δικαίου, συνιστά δημόσια σύμβαση υπηρεσιών για τους σκοπούς της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ 1992, L 209, σ. 1), και, καθόσον δεν προβλέπει καμία διαδικασία διαγωνισμού για την επιλογή του κατ' ανάθεση κυρίου, αντιβαίνει στην οδηγία αυτή.

60 Πράγματι, η απόφαση εκείνη δεν αφορά τις διατάξεις της οδηγίας 2004/18 που προβλέπουν ρητώς τη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να αναθέτουν καθήκοντα σε κεντρικές αρχές προμηθειών. Εν πάση περιπτώσει, από την ως άνω απόφαση προκύπτει ότι οι αρμοδιότητες του κατ' ανάθεση κυρίου του έργου περιελάμβαναν διάφορα καθήκοντα συνιστώντα παροχή υπηρεσιών τα οποία είχαν ανατεθεί άνευ οποιασδήποτε διαδικασίας διαγωνισμού προβλεπόμενης από την οδηγία 92/50 (απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-264/03, EU:C:2005:620, σκέψεις 46, 51 και 55).

61 Περαιτέρω, λαμβανομένης υπόψη της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη, για την οποία έγινε λόγος στη σκέψη 56 της παρούσας αποφάσεως, κανένα στοιχείο της οδηγίας 2004/18 ή των αρχών που τη διαπνέουν δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να προσαρμόζουν τα οργανωτικά μοντέλα των εν λόγω κεντρικών αρχών προμηθειών με γνώμονα τις ανάγκες τους και τις ιδιαίτερες περιστάσεις που επικρατούν σε ένα κράτος μέλος, επιβάλλοντας προς τούτο οργανωτικά μοντέλα αποκλειστικώς δημόσιου χαρακτήρα, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών ή ιδιωτικών επιχειρήσεων.

62 Στο πλαίσιο αυτό, η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι ο Ιταλός νομοθέτης, ενθαρρύνοντας κατ' αρχάς την ανάθεση καθηκόντων εκ μέρους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως σε κεντρικές αρχές προμηθειών οι οποίες ιδρύονται σύμφωνα με καθορισμένα οργανωτικά μοντέλα και, στη

συνέχεια, επιβάλλοντας στους μικρούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως την υποχρέωση να αναθέτουν καθήκοντα στις αρχές αυτές, επιδίωξε όχι μόνο να αποτρέψει τον κίνδυνο διείσδυσης του οργανωμένου εγκλήματος αλλά και να προβλέψει ένα μέσο ελέγχου των δαπανών.

63 Σε κάθε περίπτωση, όπως επισήμανε κατ' ουσίαν ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 70 έως 72 των προτάσεών του, λαμβανομένου υπόψη του στενού συνδέσμου μεταξύ της έννοιας της «αναθέτουσας αρχής» και της έννοιας της «κεντρικής αρχής προμηθειών», η οποία εκτέθηκε στις σκέψεις 51 έως 58 της παρούσας αποφάσεως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι κεντρικές αρχές προμηθειών παρέχουν υπηρεσίες σε αγορά ανοιχτή στον ανταγωνισμό από ιδιωτικές επιχειρήσεις.

64 Πράγματι, μια κεντρική αρχή προμηθειών ενεργεί ως αναθέτουσα αρχή, προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες της, και όχι ως οικονομικός φορέας, προς ίδιον εμπορικό συμφέρον.

65 Επομένως, εθνική ρύθμιση περιορίζουσα την ελευθερία επιλογής των μικρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ως προς την ανάθεση καθηκόντων σε κεντρική αρχή προμηθειών, επιβάλλοντας προς τούτο δύο οργανωτικά μοντέλα που έχουν αποκλειστικά δημόσιο χαρακτήρα, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών ή ιδιωτικών επιχειρήσεων, δεν αντιβαίνει στον σκοπό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού εντός όλων των κρατών μελών, τον οποίο επιδιώκει η οδηγία 2004/18, δεδομένου ότι δεν θέτει καμία ιδιωτική επιχείρηση σε προνομιακή θέση έναντι των ανταγωνιστών της.

66 Εξάλλου, η εν λόγω εθνική ρύθμιση ουδόλως ευνοεί μια προσφέρουσα εθνική επιχείρηση. Αντιθέτως, συμβάλλει στον σκοπό περί του οποίου γίνεται λόγος στην προηγούμενη σκέψη, καθόσον προστατεύει τους μικρούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως από τον κίνδυνο συμπράξεως μεταξύ κεντρικής αρχής προμηθειών και ιδιωτικής επιχειρήσεως συμμετέχουσας στην εν λόγω κεντρική αρχή προμηθειών.

67 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18 έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει την οργανωτική αυτονομία των μικρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, κατά το μέτρο που προβλέπει μόνο δύο οργανωτικά μοντέλα για την κεντρική αρχή προμηθειών στην οποία μπορούν να αναθέσουν καθήκοντα, μοντέλα που έχουν αποκλειστικά δημόσιο χαρακτήρα, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών ή ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Επί του τρίτου ερωτήματος

68 Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει το πεδίο δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών που ιδρύονται από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως στο έδαφος των εν λόγω οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

69 Συναφώς, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, ελλείψει ρητής διατάξεως της οδηγίας 2004/18 διέπουσας τα εδαφικά όρια του πεδίου δράσεως μιας κεντρικής αρχής προμηθειών, το ζήτημα αυτό εμπίπτει στην εφαρμογή των διατάξεων της εν λόγω οδηγίας σχετικά με τις κεντρικές αρχές προμηθειών, ως προς την οποία, όπως προκύπτει από τη σκέψη 56 της παρούσας αποφάσεως, τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια.

70 Μέτρο με το οποίο κράτος μέλος περιορίζει το εδαφικό πεδίο δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών στα αντίστοιχα εδάφη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως που τις έχουν ιδρύσει, προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι εν λόγω κεντρικές αρχές αγορών ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον των ως άνω οργανισμών και όχι προς ίδιον εμπορικό συμφέρον πέραν των εδαφών αυτών,

πρέπει να γίνει δεκτό ότι συνάδει με το άρθρο 1, παράγραφος 10, της οδηγίας 2004/18, το οποίο προβλέπει ότι μια κεντρική αρχή προμηθειών πρέπει να έχει την ιδιότητα της αναθέτουσας αρχής και, ως εκ τούτου, ότι πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 1, παράγραφος 9, της οδηγίας αυτής. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο, σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, αναθέτουσα αρχή είναι ο φορέας του οποίου η αποστολή συνίσταται στην κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα. Ένας τέτοιος οργανισμός δεν ασκεί κατά κύριο λόγο κερδοσκοπική δραστηριότητα στην αγορά (πρβλ. απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, σκέψη 38). Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι διάταξη του εθνικού δικαίου όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη δεν υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της οδηγίας 2004/18.

71 Όσον αφορά, δεύτερον, τις αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου ως προς το συμβατό του επίμαχου στην κύρια δίκη εδαφικού περιορισμού, ο οποίος θα κατέληγε σε αποκλειστικές ζώνες δράσεως για τις κεντρικές αρχές προμηθειών, με τις αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών στις οποίες στηρίζεται η οδηγία 2004/18, πρέπει να γίνει δεκτό, λαμβανομένων υπόψη των λόγων που εκτέθηκαν στο πλαίσιο της εξετάσεως του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος, ότι διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει το πεδίο δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών στα αντίστοιχα εδάφη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως που τις ίδρυσαν, δεν θέτει, για τον λόγο αυτό, καμία ιδιωτική επιχείρηση σε προνομιακή θέση έναντι των ανταγωνιστών της κατά παραβίαση των ως άνω αρχών.

72 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18 έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει το πεδίο δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών που ιδρύονται από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως στο έδαφος των εν λόγω οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

73 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 1336/2013 της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2013, έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει την οργανωτική αυτονομία των μικρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, κατά το μέτρο που προβλέπει μόνο δύο οργανωτικά μοντέλα για την κεντρική αρχή προμηθειών στην οποία μπορούν να αναθέσουν καθήκοντα, μοντέλα που έχουν αποκλειστικά δημόσιο χαρακτήρα, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών ή ιδιωτικών επιχειρήσεων.**

2) **Το άρθρο 1, παράγραφος 10, και το άρθρο 11 της οδηγίας 2004/18 έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία περιορίζει το πεδίο δράσεως των κεντρικών αρχών προμηθειών που ιδρύονται από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως στο έδαφος των εν λόγω οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως.**

(υπογραφές)