Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

4 iunie 2020*

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Directiva 2004/18/CE – Organisme centrale de achiziție – Municipalități mici – Limitare la numai două modele organizatorice pentru organismele centrale de achiziție – Interdicție de a recurge la un organism central de achiziție de drept privat și cu participarea unor entități private – Limitare teritorială a activității organismelor centrale de achiziție”

În cauza C-3/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 20 septembrie 2018, primită de Curte la 3 ianuarie 2019, în procedura

Asmel Soc. Cons. a r.l.

împotriva

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC),

cu participarea:

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate (Ancap),

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnul K. Lenaerts (raportor), președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a doua, și domnii P. G. Xuereb, T. von Danwitz și A. Kumin, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 ianuarie 2020,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Asmel Soc. cons. a r.l., de M. Chiti, de A. Sandulli, de L. Lentini și de B. Cimino, avvocati;

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de C. Colelli și de C. Pluchino, avvocatesse dello Stato;

– pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara, de P. Ondrůšek și de L. Haasbeek, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: italiana.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 2 aprilie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 1 alineatul (10) și a articolului 11 din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 1336/2013 al Comisiei din 13 decembrie 2013 (JO 2013, L 335, p. 17) (denumită în continuare „Directiva 2004/18”), precum și a principiilor liberei prestări a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii. Directiva 2004/18 a fost abrogată prin Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice (JO 2014, L 94, p. 65).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Asmel Soc. cons. a r.l. (denumită în continuare „Asmel”), pe de o parte, și Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) [Autoritatea Națională Anticorupție, Italia], pe de altă parte, în legătură cu decizia nr. 32, adoptată de ANAC la 30 aprilie 2015, prin care aceasta a impus societății Asmel o interdicție de a desfășura activitatea de intermediere în cadrul procedurilor de achiziții publice și a declarat ilegale cererile de ofertă efectuate de această societate, din cauza nerespectării de către aceasta a modelelor organizatorice pentru organismele centrale de achiziție prevăzute de dreptul italian (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Potrivit considerentului (2) al Directivei 2004/18, aplicabilă la data faptelor în discuție în litigiul principal:

„Atribuirea contractelor încheiate în statele membre în numele statului, al colectivităților teritoriale și al altor organisme de drept public trebuie să respecte principiile prevăzute de tratat, în special principiul liberei circulații a mărfurilor, principiul libertății de stabilire și principiul libertății de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, în ceea ce privește contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, se recomandă elaborarea unor dispoziții de coordonare comunitară a procedurilor interne de atribuire a contractelor fondate pe aceste principii, pentru a le putea garanta efectele și pentru a asigura un mediu concurențial în ceea ce privește achizițiile publice. Prin urmare, aceste dispoziții de coordonare trebuie interpretate în conformitate cu normele și principiile menționate anterior și în conformitate cu celelalte norme prevăzute de tratat.”

4 Considerentul (16) al acestei directive enunță:

„Pentru a ține seama de diversitatea circumstanțelor existente în statele membre, trebuie lăsat la latitudinea acestora din urmă să decidă dacă autoritățile contractante din statele respective pot recurge la acorduri-cadru, la organisme centrale de achiziție, la sisteme dinamice de achiziție, la licitații electronice și la procedura dialogului competitiv, astfel cum sunt definite și reglementate în prezenta directivă.”

5 Articolul 1 alineatele (8)-(10) din directiva menționată prevede:

„(8) Termenii «executant de lucrări», «furnizor» și «prestator de servicii» înseamnă orice persoană fizică sau juridică sau orice entitate publică sau grup de astfel persoane și/sau organisme care prezintă pe piață o ofertă de realizare a unor lucrări și opere, produse sau servicii.

Termenul «operator economic» se referă atât la noțiunea de executant de lucrări, cât și la noțiunile de furnizor și prestator de servicii. Acesta este utilizat exclusiv în scopul simplificării.

[…]

(9) «Autorități contractante» înseamnă statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe din aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public.

«Organism de drept public» înseamnă orice organism:

(a) constituit pentru a îndeplini în mod expres cerințe de interes general, de altă natură decât industrial[ă] sau comercial[ă];

(b) care are personalitate juridică;

(c) a cărui activitate este finanțată în cea mai mare parte de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public sau a cărui gestionare face obiectul controlului acestora din urmă sau al cărui consiliu de administrare, de conducere sau de supraveghere este alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public.

[…]

(10) Un «organism central de achiziție» este o autoritate contractantă care:

– achiziționează bunuri și servicii destinate autorităților contractante sau

– atribuie contracte de achiziții publice sau încheie acorduri-cadru de lucrări, de bunuri sau de servicii destinate autorităților contractante.”

6 Articolul 2 din aceeași directivă, intitulat „Principii de atribuire a contractelor”, prevede:

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

7 Conform articolului 7 litera (b) prima liniuță din Directiva 2004/18, aceasta se aplică printre altele contractelor de achiziții publice de bunuri și de servicii a căror valoare (fără taxa pe valoarea adăugată) este egală sau mai mare decât 207 000 de euro atribuite de autoritățile contractante, altele decât cele prevăzute la anexa IV la această directivă. În ceea ce privește contractele de achiziții publice de lucrări, articolul 7 litera (c) din aceasta stabilește pragul menționat la 5 186 000 de euro.

8 Articolul 11 din directiva menționată, intitulat „Contracte de achiziții publice și acorduri-cadru atribuite de organismele centrale de achiziție”, are următorul cuprins:

„(1) Statele membre pot prevedea posibilitatea autorităților contractante de a achiziționa lucrări, bunuri și servicii prin intermediul organismelor centrale de achiziție.

(2) Se consideră că autoritățile contractante care achiziționează lucrări, bunuri și servicii prin intermediul unui organism central de achiziție, în cazurile prevăzute la articolul 1 alineatul (10), au respectat dispozițiile prezentei directive în măsura în care și respectivul organism central de achiziție le-a respectat."

Dreptul italian

Decretul legislativ nr. 267/2000

9 Articolul 30 primul paragraf din decreto legislativo n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decretul legislativ nr. 267 privind textul unic al legilor privind regimul colectivităților locale) din 18 august 2000 (GURI nr. 227 din 28 septembrie 2000, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 267/2000"), prevede:

„În vederea realizării în mod coordonat a anumitor funcții și servicii, colectivitățile locale pot încheia convenții corespunzătoare între ele."

10 Potrivit articolului 31 primul paragraf din acest decret legislativ, intitulat „Consorțiile (*Consorzi*)":

„În scopul gestionării în comun a unuia sau mai multor servicii și al exercitării în comun a unor funcții, colectivitățile locale pot constitui un consorțiu *(consorzio)* în conformitate cu normele care reglementează întreprinderile speciale menționate la articolul 114, în măsura în care sunt compatibile. La consorțiu *(consorzio)* pot participa alte entități publice, în cazul în care sunt autorizate în acest scop, potrivit legilor care le guvernează."

11 Articolul 32 primul paragraf din decretul legislativ menționat definește „uniunea de municipalități" ca fiind „colectivitatea locală constituită din două sau mai multe municipalități de regulă limitrofe, având ca obiectiv exercitarea în comun a anumitor funcții și prestarea anumitor servicii".

Decretul legislativ nr. 163/2006

12 Articolul 3 alineatul 25 din 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 (Decretul legislativ nr. 163 privind instituirea Codului contractelor de achiziții publice de lucrări, de servicii și de bunuri, de transpunere a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE) din 12 aprilie 2006 (Supliment ordinar la GURI nr. 100 din 2 mai 2006, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 163/2006") definește „autoritatea contractantă" ca fiind „administrațiile statului; colectivitățile teritoriale; celelalte colectivități publice fără caracter economic; organismele de drept public; asociațiile, uniunile și consorțiile, oricum ar fi denumite, constituite de entitățile menționate".

13 Potrivit articolului 3 alineatul 34 din Decretul legislativ nr. 163/2006, „organism central de achiziție" înseamnă:

„Autoritatea contractantă care:

– achiziționează bunuri sau servicii destinate unor autorități contractante sau altor entităților contractante sau

– atribuie contracte de achiziții sau încheie acorduri-cadru de lucrări, de bunuri sau de servicii destinate unor autorități contractante sau altor entități contractante."

14 Articolul 33 alineatul 3 bis din acest decret legislativ, introdus prin decreto-legge n. 201 - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Decretul lege nr. 201 privind dispoziții urgente privind creșterea, echitatea și consolidarea conturilor publice) din 6 decembrie 2011 (supliment ordinar la GURI nr. 284 din 6 decembrie 2011), aprobat cu modificări prin legge n. 214 (Legea nr. 214) din 22 decembrie 2011 (supliment ordinar la GURI nr. 300, din 27 decembrie 2011), enunță:

„Municipalitățile cu o populație de cel mult 5 000 de locuitori situate pe teritoriul fiecărei provincii încredințează în mod obligatoriu unui singur organism central de achiziție achiziția de lucrări, de bunuri și de servicii în cadrul uniunilor de municipalități menționate la articolul 32 [Decretul legislativ nr. 267/2000], în cazul în care acestea există, sau încheie în acest scop un acord de constituire a unui consorțiu între municipalități, utilizând serviciile lor competente."

15 Articolul 9 alineatul 4 din decreto-legge nº 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Decretul-lege nr. 66 privind măsuri urgente pentru competitivitate și justiție socială) din 24 aprilie 2014 (2014 (GURI nr. 95 din 24 aprilie 2014)), aprobat cu modificări prin Legea nr. 89 din 23 iunie 2014 (GURI nr. 143 din 23 iunie 2014), a modificat articolul 33 alineatul 3 bis menționat, după cum urmează:

„Municipalitățile care nu îndeplinesc funcția de centru administrativ al unei provincii efectuează achiziția de lucrări, de bunuri și de servicii în cadrul uniunilor de municipalități menționate la articolul 32 din Decretul legislativ [nr. 267/2000], în cazul în care acestea există, sau încheie în acest scop un acord de constituire a unui consorțiu între aceleași municipalități, utilizând serviciile lor competente ori pe cele ale provinciilor, sau recurg la un agregator sau la provincii, în conformitate cu Legea nr. 56 din 7 aprilie 2014. […]."

Litigiul principal și întrebările preliminare

16 Asmel, societate consorțială cu răspundere limitată, înființată la 23 ianuarie 2013, este deținută în proporție de 51 % de municipalitatea Caggiano (Italia), în proporție de 25 % de asociația de drept privat Asmel, printre asociații căreia se numără Associazione nazionale piccoli comuni italiani (Asociația națională a municipalităților mici italiene), și în proporție de 24 % de Consorzio Asmel, un consorțiu de întreprinderi private și de municipalități.

17 În trecut, Asmel a desfășurat activități în calitate de organism central de achiziție în beneficiul a diverse colectivități locale. În special, aceasta a organizat o cerere de ofertă pentru încheierea unor acorduri-cadru în vederea atribuirii serviciului de inspecție a taxei municipale pe bunurile imobile și de executare silită a datoriilor fiscale, precum și 152 de proceduri de cerere de ofertă telematică pentru atribuirea unor contracte de mai multe tipuri.

18 Potrivit modalităților de funcționare ale Asmel, colectivitățile locale aderă, prin decizia consiliului local, la asociația Asmel, și, ulterior, în temeiul unei decizii a executivului local, încredințează asociației Asmel sarcinile lor de achiziție. Aceasta din urmă este remunerată pentru serviciile furnizate prin intermediul unei platforme telematice cu 1,5 % din valoarea contractului, remunerare stabilită în sarcina ofertantului căruia i s-a atribuit contractul.

19 În urma mai multor plângeri, ANAC a efectuat o investigație, la finalul căreia a constatat că Asmel nu respecta modelele organizatorice pentru organismele centrale de achiziție prevăzute la articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163/2006.

20 Potrivit ANAC, Asmel era o entitate de drept privat, în timp ce, pentru un organism central de achiziție, dreptul italian impune forme publice de funcționare prin intermediul unor entități publice sau asociații de colectivități locale, precum uniunile de municipalități sau consorțiile de municipalități

constituite potrivit unor acorduri încheiate în temeiul articolului 30 din Decretul legislativ nr. 267/2000. De asemenea, aceasta a arătat că, deși este posibilă recurgerea la entități private, acestea ar trebui să fie, în orice caz, organisme interne (*in house*), a căror activitate se limitează la teritoriul municipalităților fondatoare, în timp ce, în speță, nu erau îndeplinite condițiile privind controlul similar și delimitarea teritorială a activității desfășurate.

21 În plus, ANAC a constatat că participarea colectivităților locale la organismul central de achiziție nu era decât indirectă, în măsura în care acestea aderau într-o primă etapă la asociația Asmel și, ulterior, în temeiul unei decizii a executivului local, încredințau societății Asmel sarcina de a efectua achiziții.

22 În ceea ce privește natura juridică a Asmel, întrucât această societate nu își desfășoară decât în mod indirect activitatea pentru nevoile colectivităților locale aderente și nu răspunde, așadar, în mod direct unor necesități de interes general pe care colectivitățile locale menționate sunt obligate să le satisfacă, ANAC a exclus posibilitatea ca aceasta să poată fi calificată drept „organism de drept public”.

23 În consecință, ANAC a adoptat decizia în litigiu.

24 Asmel a contestat decizia în litigiu la Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia). Aceasta a arătat că, chiar dacă era o entitate de drept comun, ea avea personalitate juridică, satisfăcea necesități de interes general, de altă natură decât industrială sau comercială, era finanțată de colectivitățile locale aderente și opera sub influența dominantă a acestora. În consecință, ea ar fi un organism de drept public și, prin urmare, o autoritate contractantă care îndeplinește condițiile pentru a fi calificată drept „organism central de achiziție”.

25 Prin hotărârea din 22 februarie 2016, Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a respins acțiunea introdusă de Asmel. Având în vedere modul de finanțare și controlul asupra gestiunii societății menționate, el a exclus posibilitatea ca aceasta să poată fi calificată drept „organism de drept public”, întrucât nu îndeplinește condiția unei influențe publice dominante. În plus, el a constatat că Asmel nu respecta modelele organizatorice ale organismelor centrale de achiziție impuse prin Decretul legislativ nr. 163/2006 și că sfera sa de acțiune trebuia limitată la teritoriul municipalităților fondatoare.

26 Asmel a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), susținând în special, pe de o parte, că este eronat să se considere că modelul organizatoric constând într-un consorțiu (*consorzio*) de drept privat sub forma unei societăți este incompatibil cu dispozițiile Decretului legislativ nr. 163/2006 privind organismele centrale de achiziție și, pe de altă parte, că acest decret legislativ nu impune nicio limitare teritorială a activităților organismelor centrale de achiziție.

27 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) arată că, deși, în temeiul dispozițiilor Decretului legislativ nr. 163/2006 privind organismele centrale de achiziție, orice autoritate contractantă își poate asuma funcția de organism central de achiziție, articolul 33 alineatul 3 bis din acest decret legislativ derogă de la norma menționată, în măsura în care prevede că municipalitățile mici nu pot recurge decât la organisme centrale de achiziție configurate în conformitate cu două modele organizatorice precise, și anume cel al uniunii de municipalități menționat la articolul 32 din Decretul legislativ nr. 267/2000 sau cel al consorțiului (*consorzio*) de colectivități locale menționat la articolul 31 din respectivul decret legislativ. În opinia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), această obligație impusă municipalităților mici pare să aducă atingere posibilității prevăzute de Directiva 2004/18 de a recurge la organisme centrale de achiziție fără limitări privind formele de cooperare.

28 În plus, în ceea ce privește consorțiile (*consorzi*) de municipalități, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) are îndoieli cu privire la obligația impusă municipalităților mici de a recurge la modele organizatorice ale dreptului public, excluzând participarea unor entități private. O asemenea excludere ar putea fi contrară principiilor liberei prestări a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență a procedurilor de atribuire a contractelor, consacrate de dreptul Uniunii, rezervând numai entităților de drept public

italian, enumerate limitativ, efectuarea unei prestări de servicii susceptibilă de a fi calificată drept „activitate economică” și care, din această perspectivă, ar putea fi realizată în condiții mai bune în regim de liberă concurență în cadrul pieței interne.

29 În plus, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) arată că, deși dreptul intern nu definește sfera de acțiune a organismelor centrale de achiziție, acesta stabilește o corespondență între teritoriul municipalităților mici care recurg la organismele centrale de achiziție și sfera de acțiune a acestora din urmă. Sfera de acțiune menționată se limitează, așadar, la teritoriul municipalităților membre ale uniunii de municipalități sau ale consorțiului (*consorzio*). În opinia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), delimitarea respectivă ar putea fi de asemenea contrară principiilor liberei prestări a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență a procedurilor de atribuire a contractelor, întrucât ar institui zone de exclusivitate privind activitatea organismelor centrale de achiziție.

30 În aceste împrejurări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul [Uniunii] se opune unei norme de drept național precum articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163/2006, care limitează autonomia municipalităților, cu ocazia recurgerii la un organism central de achiziție, la numai două modele organizatorice, și anume uniunea de municipalități, dacă aceasta există deja, sau consorțiul *(consorzio)* de municipalități, care urmează a fi constituit?

2) Dreptul [Uniunii] și în special principiile liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii se opun unei norme de drept național precum articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163/2006, care, coroborat cu articolul 3 alineatul 25 din Decretul legislativ nr. 163/2006, în ceea ce privește modelul organizatoric al consorțiilor *(consorzi)* de municipalități, exclude posibilitatea de a constitui entități de drept privat cum ar fi, de exemplu, consorțiul *(consorzio)* de drept comun cu participarea și a unor entități private?

3) Dreptul [Uniunii] și în special principiile liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii se opun unei norme naționale precum articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163/2006, care, dacă este interpretat în sensul că permite consorțiilor *(consorzi)* de municipalități, care sunt organisme centrale de achiziție, să acționeze pe un teritoriu care corespunde celui al municipalităților participante considerat în ansamblu și, prin urmare, cel mult cadrului provinciei, limitează sfera de acțiune a organismelor centrale de achiziție menționate anterior?”

Cu privire la admisibilitate

31 În primul rând, guvernul italian susține că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă, întrucât este ipotetică.

32 Acesta arată că instanța de trimitere se bazează pe dubla premisă potrivit căreia, pe de o parte, activitatea de achiziționare a bunurilor și serviciilor în numele unei autorități contractante constituie o activitate economică, și anume un serviciu, în sensul articolului 57 TFUE, și, pe de altă parte, Asmel, care nu îndeplinește condițiile prevăzute de dreptul Uniunii și de dreptul italian pentru a fi calificată drept „organism central de achiziție”, trebuie să fie calificată în mod necesar drept „operator economic”. Or, chiar dacă s-ar presupune că Curtea ar răspunde că dreptul Uniunii se opune dispozițiilor dreptului italian în discuție în litigiul principal, acest răspuns nu ar permite admiterea apelului declarat în fața instanței de trimitere, întrucât serviciile de achiziționare în discuție în litigiul principal nu au fost încredințate societății Asmel în urma unei proceduri concurențiale conforme cu dreptul Uniunii.

33 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o aprecieze beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea 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 (Hotărârea din 27 noiembrie 2019, Tedeschi și Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, EU:C:2019:1023, punctul 24, precum și jurisprudența citată).

34 În conformitate cu o jurisprudență de asemenea constantă, justificarea trimiterii preliminare nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci nevoia inerentă soluționării efective a unui litigiu (Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții, C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 28, precum și jurisprudența citată).

35 În speță, din cererea de decizie preliminară reiese că litigiul principal cu care este sesizată instanța de trimitere privește problema legalității excluderii societății Asmel din rândul entităților care pot exercita funcția de organism central de achiziție în beneficiul colectivităților locale mici. Potrivit indicațiilor instanței de trimitere, această excludere este motivată de limitările impuse de prevederile Decretului legislativ nr. 163/2006 privind organismele centrale de achiziție. Prin intermediul întrebărilor preliminare formulate, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe în mod specific cu privire la aspectul dacă dreptul Uniunii se opune unor astfel de limitări.

36 În aceste condiții, nu este evident că interpretarea dreptului Uniunii solicitată de instanța de trimitere nu are nicio legătură cu realitatea ori cu obiectul litigiului principal sau că întrebările preliminare privesc o problemă de natură ipotetică.

37 Prezumția de pertinență care însoțește întrebările preliminare nu poate fi răsturnată, în speță, de argumentația guvernului italian potrivit căreia răspunsul Curții nu ar permite instanței de trimitere să admită apelul declarat de Asmel, întrucât activitatea de achiziționare a unor bunuri și servicii nu ar fi fost încredințată acestei societăți în urma unei proceduri concurențiale conforme cu dreptul Uniunii, din moment ce din cererea de decizie preliminară reiese că decizia în litigiu interzice societății Asmel, cu titlu general, iar nu cu ocazia unui anumit contract de achiziții, să desfășoare o activitate de organism central de achiziție pentru colectivitățile locale, în timp ce, potrivit societății menționate, respectiva interdicție încalcă dreptul Uniunii.

38 În al doilea rând, în observațiile sale scrise, Comisia Europeană a exprimat îndoieli cu privire la pertinența întrebărilor preliminare pentru soluționarea litigiului principal, pentru motivul că articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163/2006, menționat în cuprinsul întrebărilor preliminare, a fost abrogat ulterior de legiuitorul italian, astfel încât litigiul principal ar putea să nu mai aibă obiect.

39 Trebuie arătat în această privință că, în cadrul unei proceduri introduse în temeiul articolului 267 TFUE, nu revine Curții sarcina de a indica dispozițiile naționale pertinente aplicabile în litigiul principal. O astfel de prerogativă aparține numai instanței de trimitere care, deși stabilește cadrul juridic intern, lasă în același timp Curții posibilitatea de a furniza toate elementele de interpretare legate de dreptul Uniunii care să permită instanței de trimitere să analizeze conformitatea unei legislații naționale cu reglementarea Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, punctul 22 și jurisprudența citată).

40 Prin urmare, admisibilitatea întrebărilor preliminare nu poate fi pusă la îndoială din cauza abrogării ulterioare a dispoziției dreptului național pe care instanța de trimitere a indicat-o ca fiind aplicabilă litigiului principal.

41 În plus, întrebat cu privire la punctul de vedere prezentat de Comisie în legătură cu pertinența întrebărilor preliminare pentru soluționarea litigiului principal, guvernul italian a precizat, în ședință, că noua reglementare în materie de organisme centrale de achiziție, care abrogă și înlocuiește articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163/2006, nu va produce efecte anterior datei de 31 decembrie 2020, astfel încât litigiul principal rămâne guvernat de această dispoziție, aspect pe care și Comisia l-a recunoscut în ședință.

42 Având în vedere considerațiile care precedă, cererea de decizie preliminară nu poate fi respinsă ca inadmisibilă.

43 Guvernul italian și Comisia au exprimat de asemenea îndoieli cu privire la admisibilitatea celei de a treia întrebări preliminare, pentru motivul că limitarea teritorială a sferei de acțiune a organismelor centrale de achiziție constituite de colectivitățile locale a cărei interpretare o solicită instanța de trimitere ar putea constitui un avantaj pentru un organism central de achiziție, potrivit indicațiilor care figurează în decizia de trimitere. În special, acest guvern evidențiază existența unei contradicții în cuprinsul deciziei menționate cu privire la aspectul dacă limitarea teritorială respectivă ar constitui un dezavantaj sau un avantaj pentru acest organism central. Aceste elemente trebuie abordate în cadrul analizei celei de a treia întrebări.

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

44 În întrebările preliminare, instanța de trimitere se referă, cu titlu general, la dreptul Uniunii, precum și la principiile liberei prestări a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii. Totuși, din cererea de decizie preliminară reiese că această instanță ridică mai exact problema articolului 56 TFUE care consacră libera prestare a serviciilor, precum și a articolului 1 alineatul (10) și a articolului 11 din Directiva 2004/18, referitoare la organismele centrale de achiziție.

45 În această privință, în ceea ce privește stabilirea dispozițiilor de drept primar sau de drept derivat care este necesar să fie interpretate pentru a furniza un răspuns util instanței de trimitere, trebuie arătat, în primul rând, că întrebările preliminare urmăresc să îi permită să aprecieze compatibilitatea cu dreptul Uniunii a Decretului legislativ nr. 163/2006. Or, din însuși titlul decretului menționat reiese că acesta constituie o punere în aplicare a Directivei 2004/18.

46 În al doilea rând, din cererea de decizie preliminară reiese că noțiunea de „organism central de achiziție”, prevăzută la articolul 1 alineatul (10) și la articolul 11 din Directiva 2004/18, constituie elementul central al litigiului principal.

47 În sfârșit, în al treilea rând, sunt atinse pragurile de aplicare a articolului 7 din Directiva 2004/18. Pe de o parte, din înscrisurile din dosarul de care dispune Curtea rezultă că, în ceea ce privește un anumit număr din cele 152 de proceduri de cerere de ofertă inițiate de Asmel în perioada cuprinsă între luna mai 2013 și luna februarie 2014, afectate de o nelegalitate în temeiul deciziei în litigiu, valoarea contractului depășește pragurile relevante ale dispoziției menționate. Pe de altă parte, decizia în litigiu interzice societății Asmel desfășurarea oricărei activități de intermediere în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, independent de valoarea lor.

48 În aceste condiții, întrebările preliminare trebuie analizate numai în lumina Directivei 2004/18 și în special a articolului 1 alineatul (10), precum și a articolului 11 din aceasta.

Cu privire la fond

Cu privire la prima și la a doua întrebare

49 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (10) și articolul 11 din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții a dreptului național care limitează autonomia colectivităților locale mici, cu ocazia recurgerii la un organism central de achiziție, la numai două modele organizatorice exclusiv publice, fără participarea unor entități sau întreprinderi private.

50 Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie arătat, în primul rând, că noțiunea de „organism central de achiziție” este definită la articolul 1 alineatul (10) din Directiva 2004/18 și desemnează o autoritate contractantă care achiziționează bunuri și/sau servicii destinate autorităților contractante sau atribuie contracte de achiziții publice sau încheie acorduri-cadru de lucrări, de bunuri sau de servicii destinate autorităților contractante.

51 Rezultă că noțiunea de „organism central de achiziție” este definită în Directiva 2004/18 prin referire la noțiunea de „autoritate contractantă”.

52 Această din urmă noțiune este, la rândul său, definită la articolul 1 alineatul (9) din Directiva 2004/18 și, în conformitate cu primul paragraf al dispoziției menționate, desemnează statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe din aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public.

53 Potrivit articolului 1 alineatul (9) al doilea paragraf din Directiva 2004/18, „organism de drept public” înseamnă orice organism constituit pentru a îndeplini în mod expres cerințe de interes general, de altă natură decât industrială sau comercială, care are personalitate juridică și a cărui activitate este finanțată în cea mai mare parte de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public sau a cărui gestionare face obiectul controlului acestora din urmă sau al cărui consiliu de administrare, de conducere sau de supraveghere este alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public.

54 Curtea a avut deja ocazia să precizeze că articolul 1 alineatul (9) din această directivă definește noțiunea de „autoritate contractantă” într-un sens larg și funcțional, pentru a garanta obiectivele directivei menționate care vizează excluderea atât a riscului de a fi acordată o preferință ofertanților sau candidaților naționali în cadrul oricărei atribuiri a unui contract efectuate de autoritățile contractante, cât și a posibilității ca un organism finanțat sau controlat de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public să se lase ghidat de alte considerente decât cele economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punctul 31 și jurisprudența citată). Pe de altă parte, dispoziția menționată nu impune nicio obligație de a respecta modele organizatorice specifice pentru a răspunde noțiunii de „autoritate contractantă”.

55 Trebuie arătat, în al doilea rând, că, potrivit considerentului (16) al Directivei 2004/18, „[p]entru a ține seama de diversitatea circumstanțelor existente în statele membre, trebuie lăsat la latitudinea acestora din urmă să decidă dacă autoritățile contractante din statele respective pot recurge […] la organisme centrale de achiziție […] astfel cum sunt definite și reglementate în prezenta directivă”. Astfel, conform articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2004/18, statele membre pot prevedea posibilitatea autorităților contractante de a achiziționa lucrări, bunuri și servicii prin intermediul organismelor centrale de achiziție. Potrivit alineatului (2) al acestui articol, se consideră că autoritățile contractante

care achiziționează lucrări, bunuri și servicii prin intermediul unui organism central de achiziție, în cazurile prevăzute la articolul 1 alineatul (10), au respectat dispozițiile Directivei 2004/18, în măsura în care și respectivul organism central de achiziție le-a respectat.

56 Din cuprinsul articolului 11 din Directiva 2004/18 coroborat cu articolul 1 alineatele (9) și (10) din Directiva 2004/18, precum și cu considerentul (16) al acesteia rezultă că singura limită pe care o impune această directivă cu privire la alegerea unui organism central de achiziție este cea legată de faptul că respectivul organism central trebuie să aibă calitatea de „autoritate contractantă”. Această marjă largă de apreciere acoperă și definirea modelelor organizatorice ale organismelor centrale de achiziție, cu condiția ca măsurile luate de statele membre pentru punerea în aplicare a articolului 11 din Directiva 2004/18 să respecte limitele prevăzute de această directivă, referitoare la calitatea de autoritate contractantă a entității la care autoritățile contractante intenționează să recurgă în calitate de organism central de achiziție. Astfel, o entitate care nu are calitatea de autoritate contractantă, în sensul articolului 1 alineatul (9) din Directiva 2004/18, nu ar putea fi recunoscută de o reglementare națională ca având calitatea de „organism central de achiziție”, în sensul aplicării acestei directive.

57 În al treilea rând, o astfel de interpretare a Directivei 2004/18 este, pe de altă parte, conformă principiilor care stau la baza ei, și anume principiile liberei prestări a serviciilor și deschiderii spre concurența nedenaturată în toate statele membre, enunțate în considerentul (2) al aceleiași directive.

58 Dacă articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2004/18 scutește înseși autoritățile contractante care au recurs la un organism central de achiziție, în ipotezele prevăzute de această dispoziție, de aplicarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice prevăzute de directiva menționată, el impune totodată acestui organism central de achiziție obligația care revine autorităților contractante de a respecta procedurile prevăzute de aceeași directivă. Prin aceasta, obiectivul principal al normelor Uniunii în domeniul atribuirii contractelor de achiziții publice, și anume libera prestare a serviciilor și deschiderea spre concurența nedenaturată în toate statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, punctul 28 și jurisprudența citată), este garantat.

59 Această concluzie nu este infirmată de Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, EU:C:2005:620), în care Curtea a statuat că contractul de mandat de reprezentare a titularului lucrării, prevăzut de reglementarea franceză în materie de urbanism, care rezerva rolul de mandatar unor categorii de persoane juridice de drept francez limitativ enumerate, constituie un contract de achiziții publice de servicii în sensul Directivei 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO 1992, L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50) și, în măsura în care nu prevede nicio procedură concurențială pentru alegerea mandatarului, încalcă această directivă.

60 Astfel, acea hotărâre nu privește dispozițiile Directivei 2004/18 care prevăd în mod expres posibilitatea autorităților contractante de a recurge la organisme centrale de achiziție. În orice caz, din acea hotărâre reiese că atribuțiile mandatarului includeau diverse misiuni constând în prestări de servicii care fuseseră atribuite în afara oricărei proceduri concurențiale prevăzute de Directiva 92/50 (Hotărârea din 20 octombrie 2005 Comisia/Franța, C-264/03, EU:C:2005:620, punctele 46, 51 și 55).

61 Având în vedere marja largă de apreciere de care dispun statele membre, menționată la punctul 56 din prezenta hotărâre, nimic din Directiva 2004/18 și din principiile care stau la baza ei nu se opune ca statele membre să poată adapta modelele organizatorice ale acestor organisme centrale de achiziție în funcție de propriile lor nevoi și de împrejurările specifice care predomină într-un stat membru, prin impunerea, în acest scop, a unor modele organizatorice exclusiv publice, fără participarea unor entități sau întreprinderi private.

62 În acest context, guvernul italian a precizat că legiuitorul italian, mai întâi prin încurajarea recurgerii colectivităților locale la organisme centrale de achiziție, constituite potrivit unor modele organizatorice definite, apoi prin obligarea colectivităților locale mici să recurgă la astfel de organisme centrale, a urmărit nu doar să împiedice riscul unor infiltrări mafiote, ci și să prevadă un instrument de control al cheltuielilor.

63 În orice caz, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 70-72 din concluzii, având în vedere legătura strânsă care există între noțiunea de „autoritate contractantă” și cea de „organism central de achiziție”, expusă la punctele 51-58 din prezenta hotărâre, nu se poate considera că organismele centrale de achiziție oferă servicii pe o piață deschisă spre concurența întreprinderilor private.

64 Într-adevăr, un organism central de achiziție acționează în calitate de autoritate contractantă, pentru a acoperi nevoile acesteia, iar nu în calitate de operator economic, în propriul său interes comercial.

65 Astfel, o reglementare națională care limitează libertatea alegerii colectivităților locale mici de a recurge la un organism central de achiziție, prin impunerea în acest scop a două modele organizatorice exclusiv publice, fără participarea unor entități sau întreprinderi private, nu încalcă obiectivul liberei prestări a serviciilor și al deschiderii spre concurența nedenaturată în toate statele membre, urmărit de Directiva 2004/18, în măsura în care nu pune nicio întreprindere privată într-o situație privilegiată în raport cu concurenții săi.

66 Pe de altă parte, reglementarea națională menționată nu acordă nicio preferință unei întreprinderi ofertante naționale. Dimpotrivă, aceasta contribuie la obiectivul menționat la punctul anterior, în măsura în care pune colectivitățile locale mici la adăpost de riscul unei înțelegeri între un organism central de achiziție și o întreprindere privată care deține o participație în organismul central de achiziție menționat.

67 Având în vedere toate considerațiile precedente, este necesar să se răspundă la prima și la a doua întrebare că articolul 1 alineatul (10) și articolul 11 din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei dispoziții de drept național care limitează autonomia colectivităților locale mici, cu ocazia recurgerii la un organism central de achiziție, la numai două modele organizatorice exclusiv publice, fără participarea unor entități ori întreprinderi private.

Cu privire la a treia întrebare

68 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (10) și articolul 11 din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții de drept național care limitează sfera de acțiune a organismelor centrale de achiziție constituite de colectivitățile locale la teritoriul acestor colectivități locale.

69 În această privință, în primul rând, trebuie să se arate că, în lipsa unei dispoziții exprese a Directivei 2004/18 care să reglementeze limitele teritoriale ale sferei de acțiune a unui organism central de achiziție, această chestiune ține de punerea în aplicare a dispozițiilor directivei menționate referitoare la organismele centrale de achiziție, în privința căreia, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 56 din prezenta hotărâre, statele membre dispun de o marjă largă de apreciere.

70 Trebuie să se considere că o măsură prin care un stat membru limitează sfera de acțiune teritorială a organismelor centrale de achiziție la teritoriile respective ale colectivităților locale care le-au constituit, pentru a se asigura că organismele centrale de achiziție menționate acționează în interesul public al acestor colectivități, iar nu în propriul lor interes comercial, dincolo de respectivele teritorii, este coerentă cu articolul 1 alineatul (10) din Directiva 2004/18, care prevede că un organism central de achiziție trebuie să aibă calitatea de autoritate contractantă și trebuie, în această calitate, să

îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 1 alineatul (9) din această directivă. Astfel cum Curtea a arătat deja, în conformitate cu această din urmă dispoziție, o autoritate contractantă este o entitate care îndeplinește o funcție de interes general, de altă natură decât industrială sau comercială. Un astfel de organism nu desfășoară, cu titlu principal, o activitate lucrativă pe piață (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, punctul 38). Prin urmare, trebuie să se considere că o dispoziție de drept național precum cea în discuție în litigiul principal respectă limitele marjei de apreciere de care dispun statele membre atunci când pun în aplicare Directiva 2004/18.

71 În ceea ce privește, în al doilea rând, îndoielile instanței de trimitere privind compatibilitatea limitării teritoriale în discuție în litigiul principal, care ar conduce la instituirea unor zone de exclusivitate privind activitatea organismelor centrale de achiziție, cu principiile liberei prestări a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii care stau la baza Directivei 2004/18, trebuie să se considere, având în vedere motivele prezentate în cadrul analizei primei și a celei de a doua întrebări, că o dispoziție de drept național care limitează sfera de acțiune a organismelor centrale de achiziție la teritoriile respective ale colectivităților locale care le-au constituit nu pune, ca urmare a acestui fapt, nicio întreprindere privată într-o situație privilegiată în raport cu concurenții săi, cu încălcarea principiilor menționate.

72 Având în vedere toate considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a treia întrebare că articolul 1 alineatul (10) și articolul 11 din Directiva 2004/18 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei dispoziții de drept național care limitează sfera de acțiune a organismelor centrale de achiziție constituite de colectivități locale la teritoriul acestor colectivități locale.

Cu privire la cheltuielile de judecată

73 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

1) **Articolul 1 alineatul (10) și articolul 11 din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 1336/2013 al Comisiei din 13 decembrie 2013, trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei dispoziții de drept național care limitează autonomia colectivităților locale mici, cu ocazia recurgerii la un organism central de achiziție, la numai două modele organizatorice exclusiv publice, fără participarea unor entități ori întreprinderi private.**

2) **Articolul 1 alineatul (10) și articolul 11 din Directiva 2004/18, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul nr. 1336/2013, trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei dispoziții de drept național care limitează sfera de acțiune a organismelor centrale de achiziție constituite de colectivități locale la teritoriul acestor colectivități locale.**

Semnături