Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL RIMVYDAS NORKUS
prezentate la 10 iulie 2025[1]

Cauza C-769/23

Mara soc. coop. arl
împotriva
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Cerere de decizie preliminară – Achiziții publice – Autoritate contractantă – Ministerul apărării italian – Contract de servicii – Transport de echipamente care includ, printre altele, echipamente militare – Directiva 2009/81/EC – Articolul 3 – Directiva 2014/24/UE – Articolul 16 – Contracte mixte care implică aspecte legate de apărare și securitate – Stabilirea directivei aplicabile – Servicii standardizate – Servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă – Criterii de atribuire a contractelor – Legislație națională care interzice aplicarea criteriului celui mai scăzut preț”

I. Introducere

1. Prezenta cauză are ca obiect o procedură de achiziții publice deschisă inițiată de Ministero della Difesa (Ministerul Apărării, Italia) (denumit în continuare „ministerul”) în vederea atribuirii unui contract pentru prestarea de servicii de manipulare aferentă, printre altele, încărcării, descărcării și transportului de materiale[2]. Se pare că aceste materiale includ muniții și

[1] Limba originală: engleza.

[2] Articolul 17 din caietul de sarcini se referă la serviciile de „manipulare ocazională” care constau în „operațiuni de încărcare și de descărcare, de împachetare și de despachetare, de depozitare în grămezi și de evacuare din grămezi a materialelor la sosire și la plecare, de deplasare a materialelor, precum și alte operațiuni definite drept manipulare obișnuită pentru cerințele unor depozite, fabrici, instituții, mijloace navale și/sau aeroporturi militare și instituții militare”, pagina 33. A se vedea punctul 8 din cererea de decizie preliminară.

explozibili[3]. Serviciile în cauză presupun utilizarea intensivă a forței de muncă[4] și totodată prezintă „caracteristici standardizate”[5]. Contractul în discuție a fost atribuit pe baza criteriului celui mai scăzut preț. Dreptul italian prevede însă că contractele de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă trebuie să se atribuie potrivit criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, stabilită pe baza celui mai bun raport calitate-preț[6]. În schimb, contractele de servicii cu „caracteristici standardizate”[7] pot fi atribuite pe baza criteriului celui mai scăzut preț, cu excepția cazului în care acestea presupun utilizarea intensivă a forței de muncă[8].

2. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) urmărește să afle, printre altele, dacă principiul proporționalității și articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE[9] se opun interdicției prevăzute de dreptul național de a utiliza pentru atribuire criteriul celui mai scăzut preț atunci când serviciile în cauză presupun utilizarea intensivă a forței de muncă și totodată sunt standardizate. Cu titlu subsidiar, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă autoritatea contractantă dispune de o marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea criteriului de atribuire, având în vedere în special faptul că în caietul de sarcini se prevede că salariile persoanelor angajate în cadrul contractului sunt plătite în conformitate cu contractul colectiv relevant național la nivel de sector și că orice reducere de preț oferită se poate aplica numai asupra profitului potențial al ofertantului, care a fost stabilit la 5 % din valoarea contractului indicată în anunțul de participare[10].

[3] În răspunsul său la întrebările scrise ale Curții (a se vedea punctul 22 din prezentele concluzii), guvernul italian a afirmat că serviciile în cauză privesc transportul diferitelor tipuri de mărfuri și că, prin urmare, era necesar un singur operator economic pentru fiecare lot. Acest guvern a confirmat totodată că o parte (dar nu cea mai mare parte) din mărfurile în cauză constituie „echipamente militare” în sensul articolului 1 punctul 6 din Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76). A se vedea și Decreto di aggiudicazione prot. N. 0021670 (Decretul de acordare nr. 0021670) din 16 noiembrie 2022, prin care lotul nr. 6 a fost atribuit în favoarea Mara și care face referire, printre altele, la muniții și explozibili. În răspunsul său la întrebările scrise ale Curții, Mara a contestat faptul că contractul în cauză privește echipamente militare. În final, aceasta este o chestiune de fapt care trebuie să fie stabilită de instanța de trimitere.

[4] În conformitate cu articolul 50 alineatul (1) din decreto legislativo n. 50 (Codice dei contratti pubblici) [Decretul legislativ nr. 50 (Codul achizițiilor publice)] din 18 aprilie 2016 (denumit în continuare „Codul A.P.”), aceasta implică faptul că costurile forței de muncă sunt cel puțin egale cu jumătate din valoarea totală a contractului. A se vedea punctul 13 din prezentele concluzii.

[5] Instanța de trimitere a afirmat că legea italiană nu definește „serviciile […] care prezintă «caracteristici standardizate», dar […] a urmărit să se refere […] la prestații caracterizate printr-o repetabilitate ridicată și lipsite de elemente care pot fi individualizate (de exemplu, cele cu caracter tehnologic sau inovator), cu privire la care cu greu se poate imagina un aport al concurentului de natură să modifice așteptarea la o prestație uniformă; astfel încât, pentru motive de eficiență economică și de celeritate a procedurii, se permite utilizarea criteriului celui mai scăzut preț, întrucât criteriul întemeiat pe concurența bazată pe cea mai bună calitate tehnică nu are vreo justificare anume”.

[6] Pentru acest criteriu se folosește uneori abrevierea „OCAE”. În conformitate cu legislația italiană aplicabilă, acest criteriu ia în considerare, printre altele, aspectele calitative, de mediu și sociale. A se vedea articolul 95 alineatul (6) din Codul A.P.

[7] Pentru a face referire la aceste servicii în prezentele concluzii vom utiliza și termenul „servicii standardizate”.

[8] A se vedea articolul 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P. și punctul 15 din prezentele concluzii.

[9] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

[10] A se vedea în special punctele 6, 9 și 10 din cererea de decizie preliminară.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

1. Directiva 2009/81

3. Articolul 1, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

6. «echipamente militare» înseamnă echipamente proiectate sau adaptate în mod special pentru scopuri militare și destinate utilizării în calitate de arme, muniții sau material de război;

[…]”

4. Articolul 2, intitulat „Domeniul de aplicare”, precizează:

„Sub rezerva articolelor 30, 45, 46, 55 și 296 din tratat, prezenta directivă este aplicabilă în cazul contractelor atribuite în domeniile apărării și securității care au ca obiect:

(a) furnizarea de echipamente militare, inclusiv orice fel de piese de schimb, componente și/sau îmbinări ale acestora;

(b) furnizarea de echipamente sensibile, inclusiv orice fel de piese de schimb, componente și/sau îmbinări ale acestora;

(c) lucrări, bunuri și servicii legate în mod direct de echipamentele menționate la literele (a) și (b), pentru oricare stadiu sau pentru totalitatea stadiilor din ciclul de viață al acestora;

(d) lucrări și servicii special destinate unor scopuri militare, sau lucrări și servicii cu caracter sensibil.”

5. Articolul 3, intitulat „Contracte mixte”, prevede:

„(1) Un contract care are drept obiect lucrări, furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii care intră sub incidența prezentei directive și, parțial, sub incidența Directivei [2004/17] sau a Directivei [2004/18] se atribuie în conformitate cu prezenta directivă, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie justificată din motive obiective.

[…]”

6. Articolul 47, intitulat „Criterii de atribuire a contractelor”, prevede:

„(1) Fără a aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative de drept intern privind remunerarea anumitor servicii, criteriile pe baza cărora autoritățile/entitățile contractante atribuie contractele sunt următoarele:

(a) în cazul în care contractul se atribuie ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic din perspectiva autorității/entității contractante, în funcție de diverse criterii referitoare la obiectul contractului în cauză: de exemplu, calitatea, prețul, valoarea tehnică, caracterul funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de utilizare, costurile de funcționare, rentabilitatea, serviciile post-vânzare și asistența tehnică, data livrării și termenul de livrare sau de execuție, securitatea aprovizionării, interoperabilitatea și caracteristicile operaționale; sau

(b) în funcție doar de criteriul prețului cel mai scăzut.

[…]”

2. Directiva 2014/24

7. Articolul 2 alineatul (1) punctul 9 prevede că „contracte de achiziții publice de servicii” înseamnă contracte de achiziții publice care au ca obiect prestarea de servicii, altele decât „contractele de achiziții publice de lucrări” menționate la articolul 2 alineatul (1) punctul 6.

8. Articolul 15, intitulat „Apărare și securitate”, precizează:

„(1) Prezenta directivă se aplică contractelor de achiziții publice atribuite și concursurilor de proiecte organizate în domeniile apărării și securității, cu excepția următoarelor contracte:

(a) contractele care intră sub incidența [Directivei 2009/81];

[…]”

9. Articolul 16, intitulat „Achiziții mixte care implică aspecte de apărare sau securitate”, precizează:

„(1) În cazul contractelor mixte care au drept obiect achiziții reglementate de prezenta directivă, precum și achiziții reglementate la articolul 346 din TFUE sau în Directiva [2009/81], se aplică prezentul articol.

(2) Dacă diferitele părți ale unui anumit contract de achiziții publice sunt separabile în mod obiectiv, autoritățile contractante pot alege să atribuie contracte separate pentru părțile separate sau să atribuie un singur contract.

[…]

În cazul în care autoritățile contractante aleg să atribuie un singur contract, pentru stabilirea regimului juridic aplicabil se aplică următoarele criterii:

[…]

(b) atunci când o parte a unui contract dat este reglementată de Directiva [2009/81], contractul poate fi atribuit în conformitate cu Directiva menționată, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie justificată de motive obiective. Prezenta literă nu aduce atingere pragurilor și excluderilor prevăzute în Directiva menționată.

Decizia de a atribui un singur contract nu poate fi luată, totuși, în scopul excluderii unor contracte de la aplicarea prezentei directive sau a Directivei [2009/81].

[…]

(4) Dacă diferitele părți ale unui contract dat nu pot fi separate în mod obiectiv, contractul poate fi atribuit fără aplicarea prezentei directive atunci când include elemente cărora li se aplică articolul 346 din TFUE; în caz contrar, acesta poate fi atribuit în conformitate cu dispozițiile Directivei [2009/81]."

10. Articolul 18, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor", prevede:

„(1) Autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată.

[…]

(2) Statele membre adoptă măsurile adecvate pentru a se asigura că, în executarea contractelor de achiziții publice, operatorii economici respectă obligațiile aplicabile în domeniul mediului, social și al muncii instituite prin dreptul Uniunii, prin dreptul național, prin acorduri colective sau prin dispozițiile internaționale de drept în domeniul mediului, social și al muncii enumerate în anexa X."

11. Articolul 67, intitulat „Criterii de atribuire a contractelor", precizează:

„(1) Fără a aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative de drept intern privind prețul anumitor produse sau remunerarea anumitor servicii, autoritățile contractante atribuie contractele de achiziții publice pe baza ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic.

(2) Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante este identificată pe baza prețului sau a costului cu ajutorul unei abordări bazate pe rentabilitate, cum ar fi calcularea costurilor pe ciclu de viață, în conformitate cu articolul 68, și poate include cel mai bun raport preț-calitate evaluat pe baza unor criterii care să includă aspecte calitative, de mediu și/sau sociale, legate de obiectul contractului de achiziții publice în cauză. Printre aceste criterii se pot număra, de exemplu:

(a) calitatea, inclusiv avantajele tehnice, caracteristicile estetice și funcționale, accesibilitatea, proiectarea pentru toți utilizatorii, caracteristicile sociale, de mediu și inovatoare și comercializarea și condițiile acesteia;

(b) organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat să execute contractul, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului de executare a contractului; sau

(c) serviciile post-vânzare, asistența tehnică și condițiile de livrare, cum ar fi data livrării, procesul de livrare și termenul de livrare sau de execuție.

Elementul de cost poate lua, de asemenea, forma unui preț sau cost fix pe baza căruia operatorii economici vor concura numai pe criterii de calitate.

Statele membre pot prevedea ca autoritățile contractante să nu poată utiliza numai prețul sau costul drept criteriu unic de atribuire sau să nu-și poată restricționa utilizarea la anumite categorii de autorități contractante sau la anumite tipuri de contracte.

[…]

(4) Criteriile de atribuire nu au ca efect acordarea unei libertăți de selecție nelimitate autorității contractante. Ele asigură posibilitatea concurenței efective și sunt însoțite de specificații care permit verificarea efectivă a informațiilor furnizate de către ofertanți, în scopul evaluării modului în care ofertele îndeplinesc criteriile de atribuire […]."

12. Articolul 70, intitulat „Condiții de executare a contractului", precizează:

„Autoritățile contractante pot stabili condiții speciale privind executarea unui contract, cu condiția ca acestea să fie legate de obiectul contractului în sensul articolului 67 alineatul (3) și să fie indicate în invitația la procedura concurențială de ofertare sau în documentele achiziției. Aceste condiții pot include aspecte economice, legate de inovare, de mediu, sociale sau legate de ocuparea forței de muncă."

B. Dreptul italian

13. Articolul 50 alineatul (1) din Codul A.P. [11] prevede:

„Pentru atribuirile de contracte de concesiune și de contracte de achiziții de lucrări și de servicii, altele decât cele cu caracter intelectual, în special în ceea ce privește contractele care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, cererile de ofertă, anunțurile de participare și invitațiile cuprind, cu respectarea principiilor de drept al Uniunii Europene, clauze sociale specifice care vizează promovarea stabilității încadrării în muncă a personalului angajat, prevăzând aplicarea de către ofertantul câștigător a contractelor colective la nivel de sector, menționate la articolul 51 din decreto legislativo n. 81 (Decretul legislativ nr. 81) din 15 iunie 2015. Serviciile care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă sunt serviciile pentru care costul forței de muncă este cel puțin egal cu 50 % din valoarea totală a contractului."

14. Articolul 95 alineatul (3) din Codul A.P. prevede:

„Se atribuie exclusiv potrivit criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, stabilită pe baza celui mai bun raport calitate-preț:

a) contractele referitoare la servicii sociale și la servicii de alimentație publică prestate în unități spitalicești, de ajutor social și de învățământ, precum și la servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, astfel cum sunt definite la articolul 50 alineatul 1;

[11] În versiunea aplicabilă la data faptelor.

[…]”

15. Articolul 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P. prevede:

„Criteriul celui mai scăzut preț poate fi utilizat:

[…]

b) pentru serviciile și furnizările de produse cu caracteristici standardizate sau ale căror condiții sunt definite de piață, cu excepția serviciilor care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă prevăzute la alineatul 3 litera a).”

III. Litigiul principal și întrebarea preliminară

16. La 14 iulie 2022, ministerul a inițiat o procedură deschisă în cadrul Uniunii Europene [12] pentru atribuirea contractului de achiziții publice de servicii de manipulare aferentă, printre altele, transportului de bunuri pentru anul 2023 [13]. Contractul, care putea fi prelungit pentru trei ani, era împărțit în nouă loturi. Procedura aflată în fața instanței de trimitere se referă la lotul nr. 6 [14]. Întrucât contractul pentru acest lot avea ca obiect servicii standardizate, criteriul de atribuire utilizat a fost prețul cel mai scăzut, în sensul articolului 95 alineatul (4) litera b) din Codul A. P. Mara s.c.r.l. (denumită în continuare „Mara”), Gruppo SAMIR Global Service s.r.l. (denumit în continuare „Samir”) și un alt concurent au oferit o reducere de 100 % în ceea ce privește contractul pentru lotul nr. 6 [15]. Contractul a fost atribuit în favoarea Mara prin tragere la sorți.

17. Samir a introdus la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) o acțiune împotriva acestei atribuiri [16]. La 11 aprilie 2023 [17], instanța respectivă a admis acțiunea formulată de Samir și a anulat anunțul de participare pentru lotul în cauză. Ea a considerat că, în conformitate cu articolului 95 alineatul (3) litera a) din Codul A.P., contractul trebuia să fie atribuit potrivit criteriului celui mai bun raport calitate-preț. Întrucât serviciile în discuție presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, articolul 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P., care se referă la utilizarea criteriului celui mai scăzut preț pentru serviciile standardizate, nu este aplicabil.

18. Mara a formulat apel împotriva acestei hotărâri în fața instanței de trimitere, iar Samir a declarat apel incident În procedura aflată în fața instanței de trimitere, Mara a susținut, printre altele, că articolul 95 alineatul (3) litera a) din Codul A.P. încalcă principiul proporționalității, întrucât depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de Directiva

12 În temeiul articolului 60 din Codul A.P. în versiunea aplicabilă la data faptelor.

13 Cererea de ofertă nr. 3144713.

14 CIG 9351659124 – cod NUTS ITH41, privind „aviația militară, zona nord”, în valoare de 532 786,89 euro (valoarea de bază totală estimată a cererii de ofertă: 5 200 565,31 euro, fără TVA și/sau alte impozite și taxe prevăzute de lege). Potrivit instanței de trimitere, „[î]n conformitate cu pragul [Uniunii] și, prin urmare, în temeiul articolului 35 din Decretul legislativ nr. 50/2016, valoarea lotului – care include sumele pentru eventualele prelungiri – a fost stabilită în caietul de sarcini la suma totală de 3 463 114,72 euro, fără TVA (iar valoarea totală a contractului, tot în conformitate cu pragul [Uniunii], a fost stabilită la suma de 33 803 674,52 euro, fără TVA)”.

15 Instanța de trimitere a arătat că „articolul 17 al doilea paragraf din caietul de sarcini preciza următoarele: «având în vedere că reducerea procentuală solicitată se va aplica numai asupra comisionului, costurile forței de muncă vor rămâne neschimbate, întrucât remunerațiile lucrătorilor angajați sunt plătite în temeiul contractului colectiv la nivel de sector. Prin urmare, nu se aduce atingere obiectivelor prevăzute la articolul 50 din [Codul A.P., care vizează în esență garantarea nivelurilor de ocupare a forței de muncă și protejarea lucrătorilor prin aplicarea CCMN [contractele colective de muncă la nivel național]»”.

16 Mara a intervenit în această procedură.

17 Hotărârea nr. 6259.

2014/24. Criteriul celui mai scăzut preț poate fi acceptat în cazul unor bunuri sau al unor servicii cu un grad ridicat de standardizare precum cele din prezenta cauză, dat fiind că nu există o necesitate reală de a obține oferte tehnice diferențiate, „cu o inutilă [complicare a] procedurii de cerere de ofertă și cu încălcarea principiului constituțional al bunei funcționări a administrației publice". Articolul 17 din caietul de sarcini preciza că salariile lucrătorilor angajați trebuie să fie plătite în temeiul contractului colectiv național la nivel de sector. Astfel, orice reducere de preț putea să fie oferită numai în ceea ce privește comisionul de bază al contractului. „Prin urmare, nu se aduce atingere obiectivelor prevăzute la articolul 50 din [Codul A.P.], care vizează în esență garantarea nivelurilor de ocupare a forței de muncă și protejarea lucrătorilor prin aplicarea [contractelor colective de muncă la nivel național]" [18].

19. Instanța de trimitere observă că, în conformitate cu articolului 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P., criteriul celui mai scăzut preț *poate* fi utilizat pentru serviciile standardizate. Totuși, contractele care au ca obiect servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă trebuie să fie atribuite exclusiv potrivit criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic [19], în conformitate cu articolul 95 alineatul (3) litera a) din codul respectiv. Potrivit unei jurisprudențe naționale constante, contractele de achiziții de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă în sensul articolului 50 alineatul (1) și al articolului 95 alineatul (3) litera a) din Codul A.P. sunt totuși atribuite potrivit criteriului celui mai bun raport calitate-preț, chiar dacă acestea sunt servicii standardizate în sensul articolului 95 alineatul (4) litera b) din codul menționat". Acest lucru este în concordanță cu obiectivul prioritar de protecție a muncii din dreptul constituțional italian și din dreptul Uniunii [20].

20. Instanța de trimitere consideră că aplicarea legislației naționale ar conduce la anularea procedurii de cerere de ofertă, întrucât nu a utilizat „criteriul ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic". Totuși, dat fiind că protecția lucrătorilor, care este asigurată în mod normal prin utilizarea acestui criteriu, a fost de asemenea obținută în reglementarea privind cererea de ofertă prin intermediul unui criteriu diferit, obligația de a utiliza criteriul ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic în vederea atribuirii pare să fie vădit excesivă, disproporționată și nejustificată [21].

21. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât astfel să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor, prevăzute la articolele 49 și 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), precum și principiul [de drept al Uniunii Europene] al proporționalității și articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE se opun aplicării unei reglementări naționale în materia achizițiilor publice precum reglementarea italiană prevăzută la articolul 95 alineatul 3 litera a) și alineatul 4 litera b) din [Codul A.P.], precum și la articolul 50 alineatul 1 din același [cod], care decurge de asemenea și din principiul de drept enunțat de Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (Plenul Consiliului de Stat) în

[18] A se vedea în special punctul 1 din cererea de decizie preliminară.

[19] S-ar părea, sub rezerva verificării de către Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), că expresia „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic" este utilizată de această instanță în procedura principală pentru a face referire mai degrabă la „cel mai bun raport calitate-preț" în sensul articolului 95 alineatul (3) din Codul A.P. decât la noțiunea de „ofertă cea mai avantajoasă din punct de vedere economic" în sensul mai larg atribuit acesteia potrivit articolului 67 din Directiva 2014/24. A se vedea punctele 44 și 45 din prezentele concluzii.

[20] A se vedea în special hotărârea nr. 8 din 21 mai 2019 a Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Plenul Consiliului de Stat). Această jurisprudență a fost urmată ulterior în jurisprudența Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio).

[21] Instanța de trimitere consideră că apelul incident al societății Samir este nefondat și că este necesar să se adreseze o întrebare preliminară Curții de Justiție pentru a se pronunța asupra apelului declarat de Mara.

hotărârea nr. 8 din 21 mai 2019, potrivit căreia, în cazul contractelor care au ca obiect servicii care prezintă caracteristici standardizate și care presupun totodată utilizarea intensivă a forței de muncă, se interzice autorității contractante să prevadă drept criteriu de atribuire prețul cel mai scăzut, chiar în ipoteza în care reglementarea privind cererea de ofertă prevede reducerea exclusiv în ceea ce privește comisionul sau profitul potențial al întreprinderii, fără a aduce atingere costurilor forței de muncă?”

IV. Procedura în fața Curții

22. Mara, Samir, guvernele francez și italian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Curtea a adresat părților și părților interesate întrebări scrise [22] care privesc, printre altele, domeniul de aplicare al Directivei 2009/81 și al Directivei 2014/24. Curtea le-a solicitat totodată să precizeze care directivă se aplică contractului în cauză și dacă criteriul de atribuire a contractului respectiv ar fi diferit în funcție de directiva aplicabilă. Mara, guvernul italian și Comisia au răspuns la aceste întrebări scrise. De asemenea, au prezentat argumente orale și au răspuns la întrebările Curții în cadrul ședinței din 30 aprilie 2025.

V. Apreciere

Considerații introductive – Regimul juridic aplicabil contractului în discuție în procedura principală

23. În cererea de decizie preliminară, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a făcut referire la articolele 49 și 56 TFUE și la Directiva 2014/24. Mai mult, cererea de ofertă a fost lansată de minister și pare să includă servicii legate de muniții și explozibili [23]. Astfel, este necesar să se examineze dacă Directiva 2009/81 [24] se aplică contractului pentru a stabili criteriile de atribuire a acestuia [25].

24. Referitor la aplicarea articolelor 49 și 56 TFUE, există o jurisprudență constantă potrivit căreia orice măsură națională într-un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu cele ale dreptului primar [26]. Atât Directiva 2009/81, cât și Directiva 2014/24 prevăd o armonizare exhaustivă în ceea ce privește produsele și serviciile care intră în domeniul lor de aplicare. Rezultă că, în cazul în care una dintre aceste directive se aplică cererii de ofertă pentru lotul nr. 6, articolele 49 și 56 TFUE nu sunt relevante în contextul prezentei proceduri.

[22] În temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.

[23] După cum s-a arătat anterior, în răspunsul său la întrebările scrise, guvernul italian a confirmat faptul că prestările de servicii în cauză priveau muniții, explozibili și echipamente fără caracter militar.

[24] Potrivit Leskovec și Škof, Directiva 2009/81 „prevede norme specifice pentru achizițiile publice în sectorul apărării și al securității, cu scopul de a face mai deschisă și mai competitivă piața apărării din Uniune, protejând în același timp interesele legitime legate de securitate ale fiecărui stat membru. Prin intermediul unor norme specifice privind achizițiile publice, [Directiva 2009/81] permite protejarea informațiilor confidențiale și previne periclitarea intereselor esențiale în domeniul securității ale statelor membre. Leskovec, B și Škof, R, „Use of security exemption as a way to procure crucial infrastructure projects”, *Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte*, vol. 1, Beck-Online, 2025, p. 59 (disponibil la adresa https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1).

[25] În dosarul aflat la dispoziția Curții nu există niciun element care să indice că articolul 346 TFUE, care se referă la interesele esențiale în domeniul securității ale statelor membre, are vreun efect asupra cauzei pendinte în fața instanței de trimitere. De asemenea, în cadrul ședinței, părțile au fost de acord că această dispoziție nu este relevantă în contextul prezentei proceduri. Prin urmare, nu vom mai analiza dispoziția respectivă în prezentele concluzii.

[26] A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 septembrie 2021, Sisal și alții (C-721/19 și C-722/19, EU:C:2021:672, punctul 32).

25. În răspunsul său la întrebările scrise ale Curții privind eventuala aplicabilitate a Directivei 2009/81, Mara a afirmat că contractul în cauză are ca obiect în esență operațiuni de încărcare și descărcare. Întrucât contractul nu se referă la echipamente militare precum muniții și explozibili, acesta nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2009/81, astfel cum este stabilit la articolul 2 din aceasta. Guvernul italian observă că nu este necesar să se determine care directivă este aplicabilă. Indiferent dacă articolul care se aplică contractului în cauză este articolul 47 din Directiva 2009/81 sau articolul 67 din Directiva 2014/24, ambele directive permit utilizarea criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic sau a criteriului celui mai scăzut preț. Comisia consideră că, potrivit descrierii serviciilor care trebuie prestate pentru lotul nr. 6, acestea pot fi „legate în mod direct" de „echipamente militare" în conformitate cu articolul 1 punctul 6 și articolul 2 litera (c) din Directiva 2009/81 și că contractul în discuție poate intra în domeniul de aplicare al acestei directive. În cazul contractelor mixte care implică apărarea, reglementate de articolul 3 din Directiva 2009/81 și de articolul 16 din Directiva 2014/24, din considerentul (13) al acestei din urmă directive reiese cu claritate că legiuitorul Uniunii a intenționat să lase o anumită marjă de apreciere autorității contractante în alegerea directivei care urmează să fie aplicată.

26. Trebuie subliniat de la bun început că valoarea lotului nr. 6 depășește pragurile prevăzute atât la articolul 8 litera (a) din Directiva 2009/81 [27], cât și la articolul 4 litera (b) din Directiva 2014/24 [28].

27. În ceea ce privește aplicabilitatea Directivei 2009/81, faptul că cererea de ofertă pentru lotul nr. 6 a fost lansată de minister nu este suficient în sine pentru ca aceasta să intre în domeniul de aplicare al acestei directive. Totuși, dată fiind includerea evidentă a munițiilor și a explozibililor [29], iar astfel a echipamentelor militare în sensul articolului 1 alineatul (6) din Directiva 2009/81, printre materialele care fac obiectul contractului de servicii pentru lotul nr. 6, este necesară examinarea articolului 2 din directiva respectivă, care stabilește domeniul său de aplicare.

28. Contractul în cauză are ca obiect furnizarea de servicii, iar nu de bunuri sau echipamente. Așadar, articolul 2 litera (a) din Directiva 2009/81, privind furnizarea de echipamente militare, și articolul 2 litera (b) din această directivă, privind furnizarea de echipamente sensibile [30], nu sunt aplicabile. Articolul 2 litera (c) din Directiva 2009/81 se referă la prestarea de servicii „legate în mod direct" de echipamentele militare, în timp ce articolul 2 litera (d) din directiva respectivă vizează serviciile „*special* destinate unor scopuri militare" [31]. Având în vedere caracterul oarecum marginal sau secundar al includerii munițiilor și a explozibililor printre materialele care fac obiectul cererii de ofertă pentru serviciile aferente lotului nr. 6, considerăm că articolul 2 litera (d) din Directiva 2009/81 nu se aplică în cazul lotului nr. 6 [32]. Totuși, articolul 2 litera (c) din

[27] Cu modificările ulterioare.

[28] Cu modificările ulterioare.

[29] Trebuie subliniat că explozibili pot fi utilizați atât în scopuri militare, cât și în scopuri civile. Considerentul (10) al Directivei 2009/81 precizează însă că, „[î]n sensul prezentei directive, «echipamente militare» ar trebui să se aplice, de asemenea, produselor care, deși inițial au fost concepute pentru a fi utilizate în scopuri civile, au fost mai târziu adaptate unor scopuri militare pentru a fi utilizate drept arme, muniții sau material de război".

[30] În conformitate cu articolul 1 punctul 7 din Directiva 2009/81, „echipamente sensibile", „lucrări sensibile" și „servicii sensibile" înseamnă „echipamente, lucrări și servicii destinate utilizării în scopuri de securitate, care implică, necesită și/sau conțin informații clasificate".

[31] Sublinierea noastră.

[32] Aceasta este o chestiune de fapt care trebuie să fie verificată de instanța de trimitere. În cadrul prezentelor concluzii este suficient să se observe că, în cererea de decizie preliminară, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) nu a făcut referire în niciun moment la Directiva 2009/81 și nici la prezența munițiilor sau a explozibililor printre materialele relevante.

Directiva 2009/81 poate fi aplicabil întrucât executarea contractului implică, printre altele, transportul de echipamente militare [33]. În plus, prestarea unor asemenea servicii poate permite atât accesul fizic la echipamentele militare, cât și accesul la informații sensibile [34] despre acestea [35].

29. În ceea ce privește aplicabilitatea Directivei 2014/24, considerăm că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din această directivă și cu definiția „contractelor de achiziții publice de servicii" de la articolul 2 alineatul (1) punctul 9 din aceasta, atribuirea contractului pentru lotul nr. 6 trebuie să se efectueze, în principiu, cu respectarea normelor prevăzute de directiva respectivă. Singurele excepții permise de la aplicarea Directivei 2014/24 sunt cele care sunt menționate în mod exhaustiv și expres în cadrul său [36].

30. Se pare că contractul pentru lotul nr. 6 are ca obiect servicii reglementate în parte de Directiva 2009/81 și în parte de Directiva 2014/24. Atât Directiva 2009/81, cât și Directiva 2014/24 prevăd „norme privind conflictul de legi" pentru a stabili regimul juridic aplicabil contractelor mixte. Astfel, contractele mixte care au ca obiect servicii care intră parțial sub incidența Directivei 2009/81 și parțial, printre altele, sub incidența Directivei 2014/24 [37] sunt reglementate de articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81 și de articolul 16 din Directiva 2014/24 [38].

31. Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81 precizează că aceste contracte mixte *se atribuie* în conformitate cu această directivă, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie justificată de motive obiective [39].

32. Normele privind conflictul de legi prevăzute la articolul 16 din Directiva 2014/24 sunt mai complexe și se referă la mai multe ipoteze.

[33] Considerentul (6) al Directivei 2009/81 menționează „contractele din domeniul serviciilor logistice, transportului și depozitării". A se vedea și categoria 10 din anexa I la această directivă, referitoare la „[s]ervicii de transport de sprijin și auxiliare".

[34] A se vedea considerentul (8) al Directivei 2009/81, care precizează: „[e]chipamentele de apărare și de securitate sunt cruciale atât pentru securitatea și suveranitatea statelor membre, cât și pentru autonomia Uniunii. În consecință, achizițiile de bunuri și de servicii în sectoarele apărării și securității prezintă adesea un caracter sensibil". În plus, potrivit considerentului (9) al Directivei 2009/81, „[d]in acest aspect rezultă o serie de cerințe speciale, în special în domeniile securității aprovizionării și securității informației. Aceste cerințe privesc, în primul rând, achizițiile de arme, muniție și de material de război, precum și serviciile și lucrările legate în mod direct de acestea […]".

[35] Cum ar fi natura, cantitatea și amplasarea unor astfel de echipamente. Aceasta este o chestiune de fapt care trebuie să fie verificată de instanța de trimitere.

[36] A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2014/24 și Hotărârea din 7 septembrie 2023, Comisia/Polonia (C-601/21, EU:C:2023:629, punctele 69 și 70). În plus, articolul 15 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2014/24 prevede că această directivă se aplică contractelor de achiziții publice atribuite, cu excepția celor care intră (integral) sub incidența Directivei 2009/81. După cum a afirmat Comisia în răspunsul său la întrebările scrise adresate de Curte, „dacă contractul în cauză ar avea ca obiect doar echipamente militare, întregul contract ar intra sub incidența Directivei 2009/81, iar autoritatea contractantă nu ar putea să îl atribuie în conformitate cu dispozițiile Directivei 2014/24".

[37] De fapt, articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81 face trimitere la 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). În conformitate cu articolul 91 din Directiva 2014/24, Directiva 2004/18 a fost abrogată începând cu 18 aprilie 2016. Trimiterile la Directiva 2004/18 se înțeleg ca trimiteri la Directiva 2014/24.

[38] În conformitate cu articolul 3 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, atunci când o parte a unui contract este reglementată de Directiva 2009/81, se aplică articolul 16 din Directiva 2014/24.

[39] Articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2009/81 menționează că „[d]ecizia de a atribui un singur contract nu poate fi luată, totuși, în scopul excluderii contractelor de la aplicarea prezentei directive […] sau a Directivei [2014/24]". Potrivit considerentului (24) al Directivei 2009/81, „[a]utoritățile/entitățile contractante pot să fie nevoite să atribuie un singur contract pentru achiziții care intră parțial sub incidența prezentei directive și parțial […] sub incidența […] Directivei [2014/24]. Acest lucru se întâmplă atunci când achizițiile în cauză nu pot, din motive obiective, să fie separate și să fie atribuite prin contracte separate. În astfel de cazuri autoritățile/entitățile contractante ar trebui să aibă posibilitatea să atribuie un singur contract, având în vedere faptul că decizia acestora nu este adoptată în scopul excluderii contractelor de la aplicarea prezentei directive […] sau a Directivei [2014/24]".

33. Dacă diferitele părți ale unui contract sunt *separabile în mod obiectiv*, o autoritate contractantă *poate* alege să atribuie contracte separate pentru părțile separate sau să atribuie un singur contract [40]. Articolul 16 alineatul (2) al patrulea paragraf din Directiva 2014/24 precizează că decizia de a atribui un singur contract nu poate fi luată în scopul excluderii aplicării Directivei 2014/24 sau a Directivei 2009/81. În ipoteza în care autoritatea contractantă alege să atribuie un singur contract, contractul *poate* fi atribuit în conformitate cu Directiva 2009/81, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie *justificată de motive obiective* [41]. Aceasta implică faptul că autoritatea contractantă *poate* alege să atribuie contractul în conformitate cu Directiva 2014/24 dacă atribuirea unui singur contract este justificată de motive obiective [42]. De asemenea, implică și faptul că contractul *trebuie* să fie atribuit în conformitate cu Directiva 2014/24 dacă atribuirea unui singur contract nu este justificată de motive obiective [43].

34. Articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2014/24 prevede, printre altele, faptul că, dacă diferitele părți ale unui contract dat *nu pot fi separate în mod obiectiv*, contractul *poate* fi atribuit în conformitate cu dispozițiile Directivei 2009/81. Aceasta implică faptul că autoritatea contractantă poate alege să atribuie contractul în conformitate cu Directiva 2014/24. Mai mult, alegerea respectivă nu este supusă unor condiții [44].

35. Guvernul italian a arătat în răspunsul său la întrebările scrise că, deși părțile contractului pentru lotul nr. 6 erau *separabile în mod obiectiv*, a fost atribuit un singur contract. Potrivit guvernului respectiv, dat fiind că diferitele materiale trebuie manipulate în același timp, acest lucru „impunea” atribuirea lotului nr. 6 unui singur ofertant. Totuși, Mara și Comisia au afirmat în ședință că diferitele părți ale contractului în cauză *nu puteau fi separate în mod obiectiv*. În final, aceasta este o chestiune de fapt care este de competența instanței de trimitere.

36. O singură cerere de ofertă a fost lansată pentru lotul nr. 6.

37. În ipoteza în care instanța de trimitere ar constata că diferitele părți ale contractului pentru lotul nr. 6 sunt *separabile în mod obiectiv*, trebuie subliniat că niciun element din dosarul aflat la dispoziția Curții nu indică faptul că atribuirea unui singur contract pentru acest lot nu era justificată de motive obiective [45] sau că decizia de a atribui un singur contract a fost adoptată în

[40] A se vedea articolul 16 alineatul (2) din Directiva 2014/24. Trebuie subliniat că Directiva 2014/24 nu instituie norme obligatorii cu privire la modul în care se stabilește dacă diferitele părți ale unui contract se pot separa sau nu. A se vedea prin analogie articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2014/24. În conformitate cu considerentul (11) al doilea paragraf, „determinarea [aspectului dacă diferitele părți pot fi separate sau nu] ar trebui efectuată de la caz la caz, în care intențiile exprimate sau presupuse ale autorității contractante de a considera diferitele aspecte care compun un contract mixt ca fiind indivizibile ar trebui să nu fie suficiente, dar ar trebui să fie sprijinite de dovezi obiective care să le justifice și să stabilească necesitatea de a încheia un contract unic. […] Ar trebui să se clarifice faptul că nevoia de a încheia un contract unic poate fi justificată atât de motive de natură tehnică, cât și de natură economică”. A se vedea prin analogie Hotărârea din 1 august 2022, Roma Multiservizi și Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, punctul 54).

[41] A se vedea articolul 16 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din Directiva 2014/24. A se vedea și considerentul (13) al Directivei 2014/24, care face referire la neaplicarea acestei directive dacă acordarea unui contract unic este justificată de motive obiective.

[42] A se vedea, în schimb, articolul 3 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, care prevede, printre altele, faptul că, în cazul contractelor mixte care au ca obiect achiziții reglementate de directiva respectivă, precum și achiziții care nu sunt reglementate de aceasta, dacă autoritățile contractante aleg să atribuie un singur contract, Directiva 2014/24 *se aplică* contractului (cu excepția dispozițiilor contrare de la articolul 16 din directiva menționată).

[43] În opinia noastră, rezultă că, atunci când atribuirea unui singur contract nu este justificată de motive obiective, Directiva 2014/24 prevalează asupra Directivei 2009/81. Arrowsmith consideră că, „în cazul în care atribuirea unui singur contract nu este justificată de motive obiective, [Directiva 2014/24] nu pare să împiedice atribuirea unui singur contract. Probabil se va aplica [Directiva 2014/24], întrucât [Directiva 2009/81 prevalează] numai atunci când atribuirea unui singur contract este justificată de motive obiective”. Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and UK*, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, p. 220.

[44] A se vedea, în schimb, articolul 3 alineatul (6) din Directiva 2014/24, care prevede că, „[î]n cazul în care diferitele părți ale unui contract dat nu pot fi separate în mod obiectiv, regimul juridic aplicabil se determină pe baza *obiectului principal* al contractului”. Sublinierea noastră. Considerăm că o analiză a obiectului principal al unui contract nu este relevantă în contextul aplicării articolului 16 din Directiva 2014/24 sau chiar a articolului 3 din Directiva 2009/81.

[45] A se vedea articolul 16 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din Directiva 2014/24.

scopul excluderii lotului menționat de la aplicarea Directivei 2009/81 sau a Directivei 2014/24 [46]. Rezultă că, în conformitate cu articolul 16 din Directiva 2014/24, ministerul putea alege să atribuie contractul pentru lotul nr. 6 în conformitate cu această directivă sau cu Directiva 2009/81 [47]. Dacă instanța de trimitere ar constata că diferitele părți ale contractului pentru lotul nr. 6 *nu pot fi separate în mod obiectiv*, contractul *ar putea* fi atribuit în conformitate cu Directiva 2014/24 sau Directiva 2009/81 [48].

38. Rezultă că, în conformitate atât cu articolul 16 alineatul (2), cât și cu articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2014/24, contractul în cauză *poate* să fie atribuit, în principiu, în conformitate cu această directivă.

39. Există astfel o contradicție evidentă între modul de redactare a articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81, care utilizează termenul „se atribuie”, pe de o parte, și modul de redactare a articolului 16 alineatele (2) și (4) din Directiva 2014/24, care utilizează termenul „poate fi atribuit”, pe de altă parte. Această contradicție este cu atât mai „regretabilă” cu cât Directiva 2014/24 are în vedere în mod special interacțiunea sa cu precedenta Directivă 2009/81. Totuși, articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81 nu a fost modificat sau abrogat nici prin Directiva 2014/24, nici prin alte acte normative ale Uniunii. Prin urmare, o interpretare literală a dispozițiilor în cauză [49] este insuficientă pentru a stabili care directivă este aplicabilă. Acest lucru este cu atât mai neplăcut cu cât atât articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81, cât și articolul 16 din Directiva 2014/24 au fost destinate să aibă tocmai acest scop.

40. În pofida acestui conflict evident, considerăm că dispozițiile în cauză pot fi conciliate prin intermediul considerentului (13) al Directivei 2014/24, potrivit căruia „[a]r trebui să se clarifice faptul că autoritățile contractante nu ar trebui să fie împiedicate să opteze pentru aplicarea [Directivei 2014/24] la anumite contracte mixte în locul aplicării Directivei [2009/81]”. Intenția legiuitorului Uniunii la adoptarea normelor privind conflictul de legi de la articolul 16 din Directiva 2014/24 a fost aceea de a completa și de a atenua normele mai rigide privind conflictul de legi prevăzute, printre altele, la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81 și de a permite autorităților contractante să aleagă [50] care directivă urmează să se aplice [51].

41. Trebuie observat totodată că această abordare este în deplină concordanță cu obiectivul principal al Directivei 2009/81, care este formarea progresivă a unei piețe europene a echipamentelor de apărare [52] și asigurarea concurenței efective în domeniul achizițiilor din

[46] A se vedea articolul 16 alineatul (2) al patrulea paragraf din Directiva 2014/24.

[47] Trebuie amintit că posibilitatea alegerii de către autoritatea contractantă a directivei care urmează să se aplice este supusă condiției ca atribuirea unui singur contract pentru lotul nr. 6 să fi fost justificată de motive obiective și ca decizia de a atribui un singur contract să nu fi fost adoptată în scopul excluderii acestui lot de la aplicarea Directivei 2009/81 sau a Directivei 2014/24.

[48] După cum s-a arătat anterior, alegerea care poate fi făcută de autoritatea contractantă nu este supusă niciunei condiții suplimentare.

[49] Curtea a afirmat că, pentru interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii, este necesar să se țină seama nu numai de modul de redactare a dispoziției menționate, ci și de contextul său și de economia generală a reglementării din care face parte, precum și de obiectivele pe care le urmărește aceasta (Hotărârea din 30 ianuarie 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punctul 36 și jurisprudența citată).

[50] Sub rezerva condițiilor stabilite la articolul 16 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) și al patrulea paragraf din Directiva 2014/24, dacă este cazul.

[51] A se vedea prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2022, Veridos (C-669/20, EU:C:2022:684, punctul 31).

[52] A se vedea considerentul (2) al Directivei 2009/81. Temeiurile juridice ale Directivei 2009/81 sunt articolul 47 alineatul (2) CE (dreptul de stabilire), articolul 55 CE (libera prestare a serviciilor) și articolul 95 CE (piața internă).

sectorul apărării [53], respectând în același timp imperativele de securitate ale statelor membre [54] având în vedere caracterul sensibil [55] pe care îl au, printre altele, serviciile din acest sector atunci când este necesar. Autoritățile contractante sunt mai în măsură să decidă de la caz la caz dacă un anumit contract justifică de fapt aplicarea normelor *sui generis* din Directiva 2009/81 sau a normelor mai generale, flexibile și favorabile concurenței din Directiva 2014/24. În anumite cazuri, atunci când elementele de apărare ale unui contract sunt marginale sau nesemnificative, cum pare să fie situația în speță [56], poate fi în interesul autorității contractante să opteze pentru aplicarea normelor cuprinse în Directiva 2014/24.

42. Prin urmare, considerăm că ministerul era liber, în principiu, să aleagă [57] normele care urmau să se aplice și, de fapt, pare [58] să fi aplicat normele din cadrul Directivei 2014/24. Acest lucru reiese în mod evident din utilizarea procedurii deschise prevăzute la articolul 27 din Directiva 2014/24 [59], întrucât Directiva 2009/81 nu conține o astfel de procedură sau o procedură echivalentă cu aceasta [60].

Criteriul de atribuire a contractului în cauză – articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24

43. Criteriile de atribuire a contractului în cauză trebuie să fie apreciate, printre altele, în conformitate cu articolul 47 din Directiva 2009/81 sau articolul 67 din Directiva 2014/24, în funcție de directiva care este aplicabilă [61]. Ținând seama de considerațiile noastre introductive cu privire la normele Uniunii aplicabile, vom examina întrebarea instanței de trimitere din perspectiva Directivei 2014/24 [62], în special a articolului 67 alineatul (2) al treilea paragraf din aceasta și a principiului proporționalității.

[53] A se vedea considerentul (15) al Directivei 2009/81. Înainte de adoptarea Directivei 2009/81, contractele din domeniul apărării intrau, în principiu, sub incidența Directivei 2004/18. Astfel, articolul 10 din Directiva 2004/18 prevedea că aceasta se aplica contractelor de achiziții publice atribuite de autoritățile contractante în domeniul apărării, sub rezerva articolului 296 CE (în prezent articolul 346 TFUE). Comisia a afirmat însă în Cartea sa verde intitulată „Achizițiile publice în domeniul apărării”, COM/2004/608, că s-a recurs aproape sistematic la derogarea prevăzută la articolul 296 CE (în prezent articolul 346 TFUE) în domeniul achizițiilor publice din sectorul apărării și că unele state membre considerau că pot aplica în mod automat derogarea prevăzută în această dispoziție. Comisia a considerat că, prin urmare, „cadrul de reglementare al Uniunii ar putea fi completat printr-un nou instrument legislativ specific pentru achizițiile publice în domeniul apărării […]. Directiva ar stabili un ansamblu special de norme pentru contractele care intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al articolului 296 din Tratatul CE, dar în cazul cărora recurgerea la derogare nu este justificată […]”. A se vedea p. 9. Potrivit lui Arrowsmith, „[a]cest abuz de excepții a constituit întotdeauna o provocare importantă pentru finalizarea pieței deschise și integrate a apărării, pe care Uniunea a urmărit să o realizeze și a fost una dintre principalele preocupări care au condus la adoptarea unei directive separate privind achizițiile publice în domeniul apărării și securității”. Arrowsmith, S., nota de subsol 43, *op. cit.*, p. 152.

[54] A se vedea considerentul (4) al Directivei 2009/81.

[55] A se vedea considerentul (8) al Directivei 2009/81.

[56] Acest lucru reiese destul de evident din întrebările adresate de instanța de trimitere, care nu face referire la Directiva 2009/81. Mai mult, cererea de decizie preliminară în sine nu face referire sau aluzie la echipamente militare precum munițiile sau explozibilii. De asemenea, Mara a declarat în ședință că prestează servicii de transport pentru minister în mod provizoriu și că echipamentele militare nu se află, de fapt, printre mărfurile transportate.

[57] A se vedea printre altele Heuninckx, B., „Mixed procurement involving defence or security”, în Caranta, R. și Sanchez-Graells, A. (editori), *European Public Procurement*, Edward Elgar, 2021, p. 174 și 175.

[58] Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere.

[59] A se vedea punctul 16 din prezentele concluzii.

[60] A se vedea și punctul 3 din răspunsul guvernului italian la întrebările scrise.

[61] Potrivit considerentului (89) al Directivei 2014/24, „[n]|oțiunea de criterii de atribuire este esențială pentru prezenta directivă”.

[62] Atunci când o autoritate contractantă alege, în temeiul articolului 16 alineatul (2) sau al articolului 16 alineatul (4) din Directiva 2014/24, să atribuie un contract în conformitate cu directiva respectivă, ea trebuie să respecte integral normele aplicabile cuprinse în aceasta. După cum a observat Comisia în ședință, autoritatea contractantă nu poate „să aleagă după preferințele sale” anumite dispoziții dintr-o altă directivă precum Directiva 2009/81, chiar dacă autoritatea contractantă menționată ar fi putut alege de la început să atribuie contractul în conformitate cu directiva în cauză.

44. Articolul 67 alineatul (1) din Directiva 2014/24 prevede că autoritățile contractante trebuie să atribuie contractele de achiziții publice pe baza ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic. Articolul 67 alineatul (2) primul paragraf din această directivă definește noțiunea respectivă în termeni extrem de generali. Acesta precizează că oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante este identificată pe baza prețului sau a costului și *poate* include cel mai bun raport preț-calitate. Cel mai bun raport preț-calitate se evaluează pe baza unor criterii care includ aspecte calitative, de mediu [63] și/sau sociale [64], legate de obiectul contractului în cauză [65]. Lista criteriilor prevăzute la articolul 67 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2014/24 în ceea ce privește cel mai bun raport preț-calitate nu este exhaustivă [66]. În Hotărârea Concordia Bus Finland [67], Curtea a confirmat faptul că criteriile de atribuire utilizate de autoritatea contractantă pentru a identifica oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic [68] nu sunt în mod necesar de natură pur economică, întrucât și alți factori pot influența valoarea unei oferte din perspectiva autorității contractante.

45. Includerea unor criterii suplimentare, altele decât prețul sau costul, de către autoritățile contractante este opțională potrivit articolului 67 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2014/24 [69]. Atunci când autoritățile contractante aleg să aplice criterii suplimentare la atribuirea unui contract, criteriile alese trebuie să respecte principiile transparenței, nediscriminării și egalității de tratament, cu scopul de a asigura o comparație obiectivă a valorii relative a ofertelor și deci o concurență efectivă. Rezultă că autoritățile contractante nu dispun de o putere de apreciere nelimitată în alegerea criteriilor suplimentare [70].

46. În schimb, articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 prevede, în mod neechivoc și necondiționat, că fiecare stat membru *poate* interzice tuturor autorităților sale contractante să utilizeze „numai prețul sau costul drept criteriu unic de atribuire” [71]. Opțiunea de a adopta o asemenea interdicție există independent de particularitățile sau de obiectul

[63] Atunci când autoritatea contractantă decide să atribuie un contract ofertantului care prezintă oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, ea poate să ia în considerare, în principiu, criterii legate de conservarea mediului. A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, punctul 64) (denumită în continuare „Hotărârea Concordia Bus Finland”). Cauza respectivă a avut ca obiect interpretarea articolului 36 alineatul (1) din Directiva 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). Articolul 36 alineatul (1) din această directivă făcea distincție între două criterii de atribuire, și anume oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic – care includea calitatea și valoarea tehnică – și numai prețul cel mai scăzut. Referirea făcută în cauza menționată la criteriul ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic echivalează cu o referire la cel mai bun raport preț-calitate în sensul articolului 67 din Directiva 2014/24. A se vedea prin analogie considerentul (89) al Directivei 2014/24.

[64] A se vedea prin analogie Hotărârea din 20 septembrie 1988, Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, punctele 28-37, în care Curtea a admis că o clauză socială sau o condiție privind angajarea șomerilor aflați în această situație de mult timp putea, în principiu, să fie impusă de autoritățile contractante. A se vedea și Hotărârea din 26 septembrie 2000, Comisia/Franța (C-225/98, EU:C:2000:494, punctul 50), Hotărârea din 15 iulie 2010, Comisia/Germania (C-271/08, EU:C:2010:426, punctele 55 și 56), precum și Hotărârea din 10 mai 2012, Comisia/Țările de Jos (C-368/10, EU:C:2012:284, punctele 84-88).

[65] A se vedea prin analogie și articolul 70 din Directiva 2014/24, privind condițiile de executare a contractului.

[66] A se vedea considerentul (92) al Directivei 2014/24.

[67] A se vedea punctul 55.

[68] După cum s-a afirmat mai sus, acest lucru este echivalent cu cel mai bun raport preț-calitate în sensul articolului 67 din Directiva 2014/24.

[69] Considerentul (90) primul paragraf al Directivei 2014/24 precizează că oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic „ar trebui să includă întotdeauna un element de preț sau de cost”.

[70] A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, punctul 31 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Antea Polska și alții (C-54/21, EU:C:2022:888, punctele 88-91). A se vedea și articolul 18 alineatul (1) și articolul 67 alineatul (4) din Directiva 2014/24, precum și considerentul (90) primul paragraf al acestei directive.

[71] Potrivit considerentului (90) al doilea paragraf al Directivei 2014/24, „[î]n scopul de a încuraja o mai bună orientare către calitate a achizițiilor publice, ar trebui să li se permită statelor membre să interzică sau să restricționeze utilizarea doar a prețului sau doar a costului pentru evaluarea celei mai avantajoase oferte din punct de vedere economic, în cazul în care acestea consideră necesar acest lucru”.

contractului în cauză. În această privință, articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 nu face obiectul niciunei excepții sau derogări și conferă astfel o largă putere de apreciere statelor membre în exercitarea opțiunii prevăzute în cuprinsul său. În plus, din textul acestei dispoziții reiese cu claritate că statele membre pot alege să își exercite puterea de apreciere prin restricționarea utilizării prețului sau a costului la anumite categorii de autorități contractante sau la anumite tipuri de contracte [72]. Aceasta implică faptul că statele membre pot interzice utilizarea prețului sau a costului drept unic criteriu de atribuire de către anumite autorități contractante sau pentru anumite tipuri de contracte.

47. În pofida largii puteri de apreciere de care dispun în temeiul articolului 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24, utilizând posibilitatea prevăzută de această dispoziție, statele membre trebuie totuși să respecte normele fundamentale ale Tratatului FUE, în special pe cele privind libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, ca și principiile care decurg din acestea, precum cele ale egalității de tratament și proporționalității, care sunt reflectate, de altfel, la articolul 18 din Directiva 2014/24 [73].

48. Legiuitorul italian a recurs la opțiunea mai restrânsă de la articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 prin adoptarea articolului 95 alineatul (3) litera a) și a articolului 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P., care prevăd, în esență, că contractele care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă – pentru care costul forței de muncă este cel puțin egal cu 50 % din valoarea totală a contractului – trebuie să se atribuie potrivit criteriului celui mai bun raport calitate-preț. Această cerință se aplică chiar și atunci când serviciile sunt standardizate. Utilizarea criteriului celui mai scăzut preț este astfel interzisă în asemenea cazuri. Din cererea de decizie preliminară pare să reiasă că scopul articolului 95 alineatul (3) litera a) și al articolului 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P. este protecția muncii [74].

49. Contractul pentru lotul nr. 6 intră sub incidența articolului 95 alineatul (3) litera a) și a articolului 95 alineatul (4) litera b) din Codul A. P. Totuși, contrar acestor dispoziții, lotul nr. 6 a fost atribuit pe baza celui mai scăzut preț, iar nu pe baza celui mai bun raport calitate-preț [75].

50. Mara consideră că, în cazul serviciilor standardizate care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, interdicția generală și abstractă de a utiliza criteriul celui mai scăzut preț prevăzută în dreptul italian este o măsură în mod vădit excesivă, disproporționată și nejustificată, întrucât aspectele calitative ale unor asemenea servicii sunt lipsite de relevanță. În plus, această concluzie nu poate fi pusă sub semnul întrebării în scopul de a proteja remunerația sau securitatea lucrătorilor. În prezenta cauză, orice reducere acordată s-a aplicat exclusiv asupra profitului potențial al ofertantului (stabilit la 5 % din valoarea lotului), fiind exclusă astfel posibilitatea de erodare a costurilor forței de muncă și/sau de acordare a unor reduceri excesive în detrimentul lucrătorilor. Prin urmare, regulile cererii de ofertă au fost pe deplin conforme cu dispozițiile articolului 18 alineatul (2) din Directiva 2014/24, precum și cu obiectivul privind protecția

[72] Aceasta reflectă maxima sau adagiul latin „*qui potest plus, potest minus*” sau „*qui potest majus potest et minus*”.

[73] A se vedea prin analogie Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 33 și jurisprudența citată), care privește dreptul de a rezerva contracte în temeiul articolului 20 alineatul (1) din Directiva 2014/24 anumitor categorii de ofertanți. A se vedea de asemenea, prin analogie, Hotărârea din 30 ianuarie 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, punctul 45), care privește „motive de excludere” în sensul articolului 57 din Directiva 2014/24. A se vedea considerentul (1) al Directivei 2014/24.

[74] A se vedea punctul 7 din cererea de decizie preliminară, în care instanța de trimitere a afirmat că Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Plenul Consiliului de Stat) „a subliniat că finalitatea impunerii criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic pentru atribuirile de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă este îndeplinirea obiectivelor de protecție a muncii”. În final, aceasta reprezintă o chestiune de drept național și revine instanței de trimitere să se pronunțe asupra obiectivelor prevederilor naționale în cauză.

[75] Aceasta a condus la anularea anunțului de participare, la 11 aprilie 2023, în ceea ce privește lotul nr. 6, de către Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio). A se vedea punctul 17 din prezentele concluzii.

personalului, astfel cum este stabilit în considerentul (98) al acestei directive. De asemenea, încălcarea principiului proporționalității este evidentă în prezenta cauză, întrucât autoritățile naționale competente și instanța națională au confirmat faptul că Mara a respectat cerințele legate de remunerație și de securitate.

51. Samir [76], guvernele francez [77] și italian [78], precum și Comisia [79] consideră că interdicția, prevăzută la articolul 95 alineatul (3) litera a) și articolul 95 alineatul (4) litera b) din Codul A. P., privind utilizarea criteriului celui mai scăzut preț este proporțională întrucât protejează drepturile lucrătorilor și asigură calitatea serviciilor prestate.

52. Potrivit principiului proporționalității [80], care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, normele stabilite de statele membre în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor Directivei 2014/24, precum normele menite să precizeze condițiile de aplicare a articolului 67 alineatul (2) al treilea paragraf din cadrul său, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de această directivă [81].

53. Trebuie subliniat de la început că articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 nu permite excluderea prețului sau a costului dintre criteriile de atribuire a unui contract [82]. Această dispoziție permite statelor membre doar să interzică utilizarea lor drept criteriu unic de atribuire. Autoritățile contractante sunt astfel libere să aleagă dintr-o gamă neexhaustivă de criterii relevante, care includ în mod necesar prețul și costul, pentru atribuirea unui contract. În această privință, interdicția de la articolul 95 alineatul (3) litera a) și articolul 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P. are un domeniu de aplicare limitat și este elaborată, potrivit instanței de trimitere, pentru protecția lucrătorilor [83]. Excluderea de către legiuitorul italian, în mod abstract și general, a celui mai scăzut preț drept criteriu unic de atribuire a contractelor care au ca obiect servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă nu privează autoritățile contractante de posibilitatea de a lua în considerare prețul sau costul unor asemenea contracte, ci doar le impune, în plus, să țină seama de natura și de caracteristicile specifice ale unor astfel de contracte, garantând astfel că va fi acceptată cea mai bună ofertă [84].

[76] Samir susține că ofertantul câștigător a primit doar o sumă egală cu costurile forței de muncă. Acest lucru a condus la atribuirea contractului prin tragere la sorți, iar nu pe baza altor criterii precum calitatea serviciului. Aceasta susține că criteriul celui mai scăzut preț afectează în mod negativ atât calitatea serviciului, cât și drepturile lucrătorilor. Potrivit Samir, în speță, lucrătorii au fost plătiți cu salariul minim, iar nu cu salariul mai ridicat prevăzut de contractul colectiv național la nivel de sector.

[77] Guvernul francez susține că prețul sau costul sunt, în esență, criterii minime, care trebuie să fie completate, atunci când este cazul, cu alte criterii. Acesta observă totodată că prețul sau costul nu sunt în mod necesar cele mai importante criterii. Potrivit guvernului respectiv, din considerentele (2), (37), (41), (89)-(94) și (98) ale Directivei 2014/24 reiese că obiectivul directivei menționate este, pe de o parte, să crească eficiența cheltuielilor publice într-un mod mai rentabil în cadrul procedurilor de achiziții publice și, pe de altă parte, să permită achizitorilor să utilizeze mai eficient achizițiile publice pentru a sprijini obiective societale comune, precum protecția mediului, promovarea încadrării în muncă și a incluziunii sociale sau asigurarea celor mai bune condiții posibile pentru furnizarea de servicii sociale de înaltă calitate.

[78] Potrivit guvernului italian, limitarea reducerilor stabilită la articolul 17 al doilea paragraf din caietul de sarcini poate să încurajeze eludarea dispozițiilor referitoare la protecția forței de muncă, să denatureze concurența în detrimentul întreprinderilor mai mici și să încurajeze prezentarea unor oferte identice, după cum reiese din cauza aflată în fața instanței de trimitere, care a condus la atribuirea contractului în favoarea Mara prin tragere la sorți. Acest guvern mai observă că, pe termen lung, întreprinderile pot încerca, în mod clandestin, să își recupereze marjele de profit foarte scăzute sau nule din remunerațiile lucrătorilor. În cazul serviciilor care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, forța de muncă poate fi protejată mai eficient și transparent prin limitarea importanței prețului și combinarea acestuia cu o evaluare a aspectelor calitative ale ofertei.

[79] Potrivit Comisiei, protecția remunerației lucrătorilor este doar unul dintre motivele care justifică aplicarea criteriului celui mai bun raport calitate-preț. În plus, nu se poate exclude posibilitatea ca utilizarea criteriului celui mai scăzut preț să conducă la deteriorarea condițiilor de securitate la locul de muncă sau a calității serviciului.

[80] Nu a fost ridicată nicio altă problemă, precum principiul nediscriminării prevăzut la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24.

[81] Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 42).

[82] A se vedea considerentul (90) primul paragraf al Directivei 2014/24.

[83] Ceea ce constituie un obiectiv legitim recunoscut în mod special chiar de articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24.

[84] A se vedea, *a contrario*, Hotărârea din 7 octombrie 2004, Sintesi (C-247/02, EU:C:2004:593, punctele 38-42).

54. În cazul serviciilor care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, inclusiv al serviciilor standardizate, nu reiese în mod evident [85] că orice alte criterii decât prețul sau costul sunt complet superflue sau lipsite de relevanță în contextul atribuirii unui contract pentru asemenea servicii. O astfel de concluzie se bazează pe ipoteza că nu se poate diferența în niciun fel calitatea acestor servicii și că drepturile lucrătorilor, precum și sănătatea și securitatea lor pot fi pe deplin garantate în toate situațiile prin legislația națională și/sau articolul 17 din caietul de sarcini.

55. Relevanța unor criterii suplimentare, altele decât prețul sau costul, pentru a garanta – *in concreto*, în cazul unei anumite cereri de ofertă și *in abstracto*, în ceea ce privește atribuirea contractelor de achiziții publice în general – nu doar nivelurile remunerației lucrătorilor [86], ci și sănătatea [87] și securitatea acestora este evidentă pentru toate serviciile care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, inclusiv serviciile standardizate, în pofida caracterului lor repetitiv [88]. De exemplu, relevanța unor criterii de atribuire suplimentare, altele decât cel mai scăzut preț pentru protejarea sănătății și a securității lucrătorilor este deosebit de puternică în cazul lotului nr. 6, care necesită, printre altele, manipularea de muniții și explozibili. În plus, după cum observă Samir, utilizarea criteriului celui mai scăzut preț în locul celui mai bun raport calitate-preț poate încuraja utilizarea forței de muncă necalificate în detrimentul calității serviciului prestat, precum și al securității. De asemenea, aceasta poate descuraja investițiile în formarea personalului [89].

56. Deși dispozițiile dreptului național în discuție nu par să fi fost concepute în mod special pentru a proteja calitatea serviciilor prestate [90], nu se poate exclude posibilitatea ca organizarea, calificările și experiența personalului desemnat să execute asemenea servicii standardizate să influențeze nivelul de calitate al executării contractelor și, prin urmare, valoarea economică a ofertelor [91]. În această privință, considerentul (93) al Directivei 2014/24 menționează că, „[a]tunci când dispozițiile naționale determină remunerarea anumitor servicii sau stabilesc prețuri fixe pentru anumite produse, ar trebui să se clarifice că rămâne posibil să se evalueze raportul calitate-preț pe baza altor factori decât doar prețul sau remunerarea” [92].

[85] Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere.

[86] A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 noiembrie 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, punctele 77 și 79).

[87] A se vedea considerentul (99) al Directivei 2014/24, care face referire la criterii care vizează protecția sănătății personalului.

[88] Caranta consideră că „criteriile care acordă o pondere prea mare prețului conduc în mod natural la deprecierea condițiilor lucrătorilor, iar acest lucru este valabil îndeosebi pentru contractele în cazul cărora costul personalului este cel mai relevat cost. Pentru a lupta împotriva dumpingului social, [articolul] 95 alineatul (3) din Codul A.P. pune în aplicare ultima teză din [articolul] 67 alineatul (2), stabilind că este inadmisibilă simpla referire exclusiv la preț sau cost în ceea ce privește atribuirea […] oricărui contract pentru care costurile legate de personal se ridică la cel puțin 50 % din bugetul total al contractului”. Caranta, R., „Towards socially responsible public procurement”, *ERA Forum*, vol. 23, 2022, p. 158 (disponibil la adresa: s://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5).

[89] A se vedea considerentul (99) al Directivei 2014/24, care face referire la „instruirea în vederea dobândirii aptitudinilor necesare”.

[90] După cum s-a arătat mai sus, revine instanței de trimitere să stabilească obiectivele urmărite de legiuitorul italian.

[91] A se vedea articolul 67 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2014/24 și considerentul (94) al acesteia. Deși acest considerent face referire la exemplul privind contractele pentru servicii intelectuale, cum ar fi serviciile de consultanță sau serviciile de arhitectură, considerăm că nu poate fi interpretat în sensul că exclude serviciile standardizate din domeniul de aplicare al articolului 67 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2014/24.

[92] Considerentul respectiv precizează totodată că, „[a]vând în vedere posibilitățile numeroase de evaluare a raportului calitate-preț pe baza unor criterii de fond, ar trebui să se evite recurgerea la tragerea la sorți ca unic mijloc de atribuire a contractului”. Se pare că necesitatea tragerii la sorți a fost determinată de combinația dintre utilizarea celui mai scăzut preț drept criteriu unic de atribuire și cerința de la articolul 17 din caietul de sarcini, potrivit căreia orice reducere de preț oferită se aplică numai asupra profitului potențial al ofertantului, care a fost stabilit la 5 % din valoarea contractului indicată în anunțul de participare. Dat fiind că aceste constrângeri rigide au fost impuse chiar de minister, pare puțin probabil ca ofertanții să fie obligați să explice autorității contractante respective, în conformitate cu articolul 69 din Directiva 2014/24, orice oferte care sunt în mod evident anormal de scăzute și concordanța lor cu dreptul social și cu dreptul muncii, potrivit articolului 18 alineatul (2) din directiva menționată. După cum observă guvernul francez, inițierea procedurii prevăzute la articolul 69 din directiva în cauză nu este automată. În primul rând, aceasta implică faptul că un operator economic trebuie să prezinte o ofertă al cărei preț este în mod vădit subevaluat și de natură să compromită buna executare a contractului. Apoi, ea presupune ca o autoritate contractantă să aibă suspiciuni. În sfârșit, acesteia din urmă îi revine să efectueze verificările necesare, în limitele capacității sale.

57. În observațiile sale, Mara [93] a invocat și Hotărârea Tedeschi și Consorzio Stabile Istant Service [94], care privește o reglementare națională prin care se limita posibilitatea de a reduce prețurile aplicabile prestațiilor încredințate prin subcontractare cu peste 20 % în raport cu prețurile care rezultă din atribuire [95]. Curtea a statuat că o astfel de limitare este susceptibilă să facă mai puțin atractivă posibilitatea de a recurge la subcontractare pentru executarea unui contract, din moment ce această reglementare limitează eventualul avantaj concurențial în ceea ce privește costurile pe care îl prezintă lucrătorii subcontractanți pentru întreprinderile care doresc să se prevaleze de posibilitatea menționată. Or, un asemenea efect disuasiv este contrar obiectivului de deschidere a achizițiilor publice spre o concurență cât mai extinsă posibil și în special de a asigura accesul întreprinderilor mici și mijlocii la contractele de achiziții publice pe care îl urmăresc directivele în materie. În plus, printre altele, limita de 20 % depășește ceea ce este necesar pentru a asigura o protecție a lucrătorilor subcontractanți în materie de salariu, întrucât nu lasă loc unei aprecieri de la caz la caz de către autoritatea contractantă și se aplică independent de orice luare în considerare a protecției sociale care este garantată prin legile, prin regulamentele și prin convențiile colective aplicabile lucrătorilor în cauză.

58. Raționamentul din cauza respectivă nu poate fi transpus în prezenta cauză. Cerința prevăzută la articolul 95 alineatul (3) litera a) și articolul 95 alineatul (4) litera b) din Codul A.P. de a recurge la cel mai bun raport calitate-preț pentru serviciile standardizate care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă nu exclude în mod automat niciun ofertant și impune, de fapt, o analiză individuală a ofertelor prezentate, pe baza unor criterii care includ prețul sau costul, dar fără a se limita la acestea.

59. Prin urmare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, se pare că reglementarea națională în cauză, care transpune articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24, este adecvată pentru realizarea obiectivului său principal de protecție a lucrătorilor, nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv și respectă astfel principiul proporționalității.

VI. Concluzie

60. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

Articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE și principiul proporționalității

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun unei reglementări naționale, precum cea aflată în discuție în procedura principală, care interzice autorităților contractante utilizarea celui mai scăzut preț drept criteriu unic de atribuire a unui contract de achiziții publice de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă și care sunt totodată standardizate, chiar dacă în caietul de sarcini se precizează că remunerațiile

[93] Mara consideră că excluderea criteriului celui mai scăzut preț de către legiuitorul italian nu permite o apreciere de la caz la caz de către autoritatea contractantă și se aplică independent de orice luare în considerare a protecției sociale care este garantate prin legile, prin regulamentele și prin convențiile colective aplicabile lucrătorilor în cauză.

[94] Hotărârea din 27 noiembrie 2019 (C-402/18, EU:C:2019:1023, punctele 59 și 65).

[95] Limita de 20 % se impunea în mod imperativ.

persoanelor angajate în cadrul contractului sunt plătite în temeiul contractului colectiv relevant național la nivel de sector și că orice reducere de preț oferită se poate aplica numai asupra profitului potențial al ofertantului.