Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 18ης Δεκεμβρίου 2025*

«Προδικαστική παραπομπή – Σύναψη δημοσίων συμβάσεων – Μεικτές συμβάσεις που αφορούν την άμυνα – Υπηρεσίες που συνδέονται άμεσα με στρατιωτικό εξοπλισμό – Οδηγία 2009/81/ΕΚ – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Καθορισμός της εφαρμοστέας οδηγίας – Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων –Άρθρο 67, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο –Απαγόρευση χρήσης της τιμής ως μοναδικού κριτηρίου ανάθεσης – Αναλογικότητα – Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών υψηλής έντασης εργασίας»

Στην υπόθεση C-769/23,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2023 η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 13 Δεκεμβρίου 2023,

στο πλαίσιο της δίκης

Mara Soc. coop. arl

κατά

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Λυκούργο (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra και N. Fenger, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: R. Norkus

γραμματέας: G. Chiapponi, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 30ής Απριλίου 2025,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Mara Soc. coop. arl, εκπροσωπούμενη από τους A. Clarizia, M. Pagliarulo και P. Ziotti, avvocati,

– η Gruppo Samir Global Service Srl, εκπροσωπούμενη από τον L. Tozzi, avvocato,

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον S. Fiorentino και την G. Palmieri, επικουρούμενους από την C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους R. Bénard και B. Fodda και τη M. Guiresse,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους C. Biz, L. Malferrari και G. Wils,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 10ης Ιουλίου 2025,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ, του άρθρου 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120), όπως τροποποιήθηκε με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2021/1952 της Επιτροπής, της 10ης Νοεμβρίου 2021 (ΕΕ 2021, L 398, σ. 23) (στο εξής: οδηγία 2014/24), καθώς και της αρχής της αναλογικότητας.

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της Mara Soc. coop. arl και, αφετέρου, του Ministero della Difesa (Υπουργείου Άμυνας, Ιταλία) και της Gruppo Samir Global Service Srl (στο εξής: Samir) με αντικείμενο την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών για τις ανάγκες του ιταλικού στρατού.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2009/81/ΕΚ

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 6 έως 9, 16, 17, 20 και 27 της οδηγίας 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που

συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας καθώς και την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 216, σ. 76), διαλαμβάνουν τα ακόλουθα:

«(4) Η δημιουργία ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού προϋποθέτει τη θέσπιση κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου. Στον τομέα των συμβάσεων, τούτο απαιτεί συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων για την κάλυψη των επιτακτικών αναγκών ασφάλειας των κρατών μελών και την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συνθήκη.

[…]

(6) Ο καλύτερος συντονισμός των διαδικασιών ανάθεσης, παραδείγματος χάριν για συμβάσεις που αφορούν υπηρεσίες διοικητικής μέριμνας, μεταφορές και αποθήκευση έχει επίσης τη δυνατότητα να μειώσει το κόστος στον τομέα της άμυνας και να περιορίσει σημαντικά τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο του τομέα.

(7) Αυτές οι διαδικασίες θα πρέπει να εκφράζουν τη συνολική προσέγγιση της [Ευρωπαϊκής] Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας, που ανταποκρίνεται στις εξελίξεις του στρατηγικού περιβάλλοντος. Πράγματι, η εμφάνιση ασύμμετρων και διεθνικών απειλών είχε ως αποτέλεσμα να αμβλυνθούν σταδιακά οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας καθώς και στρατιωτικής και μη στρατιωτικής ασφάλειας.

(8) Ο εξοπλισμός για την άμυνα και την ασφάλεια είναι καθοριστικής σημασίας τόσο για την ασφάλεια και τα κυριαρχικά δικαιώματα των κρατών μελών όσο και για την αυτονομία της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι αγορές αγαθών και υπηρεσιών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας έχουν συχνά ευαίσθητο χαρακτήρα.

(9) Ως εκ τούτου, προκύπτουν ειδικές απαιτήσεις, ιδίως στους τομείς της ασφάλειας του εφοδιασμού και της ασφάλειας των πληροφοριών. Οι εν λόγω απαιτήσεις αφορούν κυρίως τις αγορές όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού, καθώς και τις άμεσα συνδεόμενες προς αυτά υπηρεσίες και έργα που προορίζονται για τις ένοπλες δυνάμεις […]

[…]

(16) […] [Η] ανάθεση συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας μπορεί να εξαιρείται από την τελευταία για λόγους δημόσιας ασφάλειας ή εάν τούτο είναι απαραίτητο για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφάλειας ενός κράτους μέλους. Τούτο ισχύει στην περίπτωση συμβάσεων στους τομείς τόσο της άμυνας όσο και της ασφάλειας οι οποίες καθιστούν αναγκαίες τόσο υπέρμετρα αυστηρές απαιτήσεις για την ασφάλεια του εφοδιασμού ή οι οποίες είναι τόσο εμπιστευτικές και/ή σημαντικές για την εθνική κυριαρχία ώστε ακόμη και οι ειδικές διατάξεις της παρούσας οδηγίας δεν αρκούν για τη διασφάλιση των ουσιωδών συμφερόντων ασφάλειας των κρατών μελών […]

(17) Εντούτοις, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η δυνατότητα εφαρμογής των εν λόγω εξαιρέσεων θα πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπον ώστε τα αποτελέσματά τους να μην επεκτείνονται πέραν του απολύτως αναγκαίου για την προστασία των νόμιμων συμφερόντων, την προάσπιση των οποίων επιτρέπουν τα εν λόγω

άρθρα. Κατά συνέπεια, η μη εφαρμογή της οδηγίας θα πρέπει συγχρόνως να είναι ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους στόχους και να αποτελεί το μέσο με το οποίο θα εμποδίζεται στο ελάχιστο δυνατόν η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών.

[…]

(20) […]

Πέραν τούτου, [η Συνθήκη] παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εξαιρούν τις συμβάσεις στους τομείς άμυνας και ασφάλειας από τους κανόνες της παρούσας οδηγίας εάν η εφαρμογή της τελευταίας θα τα υποχρέωνε να παρέχουν πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρούν αντίθετη προς ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας τους. Τούτο μπορεί ιδίως να συμβεί όταν οι συμβάσεις είναι τόσο ευαίσθητες ώστε να πρέπει να παραμείνει μυστική ακόμη και η ίδια η ύπαρξή τους.

[…]

(27) Στον τομέα της άμυνας και ασφάλειας μερικές συμβάσεις είναι τόσο ευαίσθητες ώστε δεν θα άρμοζε η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, παρά τον ειδικό χαρακτήρα της. Τούτο ισχύει για τις προμήθειες που παρέχονται από τις υπηρεσίες πληροφοριών ή τις προμήθειες για παντός είδους δραστηριότητες συγκέντρωσης πληροφοριών, περιλαμβανομένων των δραστηριοτήτων αντικατασκοπείας, όπως ορίζονται από τα κράτη μέλη. Ισχύει επίσης για άλλες ιδιαίτερα ευαίσθητες αγορές που απαιτούν εξαιρετικά υψηλό επίπεδο εμπιστευτικότητας, όπως είναι, επί παραδείγματι, ορισμένες αγορές οι οποίες προορίζονται για την προστασία των συνόρων ή την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή του οργανωμένου εγκλήματος, αγορές οι οποίες σχετίζονται με κρυπτογράφηση ή προορίζονται ειδικά για μυστικές δραστηριότητες ή άλλες εξίσου ευαίσθητες δραστηριότητες που εκτελούνται από την αστυνομία και τις δυνάμεις ασφαλείας.»

4 Το άρθρο 1 της ως άνω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

(1) “κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις” (Common Procurement Vocabulary, CPV): η ονοματολογία αναφοράς που εφαρμόζεται στις συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς, όπως υιοθετήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2195/2002 [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Νοεμβρίου 2002, περί του κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV) (ΕΕ 2002, L 340, σ. 1)]·

[…]

(6) “στρατιωτικός εξοπλισμός”: εξοπλισμός ειδικά σχεδιασμένος ή προσαρμοσμένος για στρατιωτικούς σκοπούς, ο οποίος προορίζεται για χρήση ως όπλο, πυρομαχικά ή πολεμικό υλικό·

[…]».

5 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», προβλέπει τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται […] στις συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και οι οποίες έχουν ως αντικείμενο:

α) την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού, περιλαμβανομένων μερών, επιμέρους στοιχείων και/ή συναρμολογημένων τμημάτων, κατασκευαστικών μερών και/ή υποσυγκροτημάτων·

β) την προμήθεια ευαίσθητου εξοπλισμού, περιλαμβανομένων μερών, επιμέρους στοιχείων και/ή συναρμολογημένων τμημάτων, κατασκευαστικών μερών και/ή υποσυγκροτημάτων·

γ) έργα, προμήθειες και υπηρεσίες που αφορούν άμεσα τον εξοπλισμό που αναφέρεται στα στοιχεία α) και β) για οιαδήποτε στοιχεία του κύκλου ζωής του·

δ) έργα και υπηρεσίες για ειδικούς στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες.»

6 Το άρθρο 3 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μεικτές συμβάσεις», ορίζει τα εξής:

«1. Σύμβαση με αντικείμενο έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας και εν μέρει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/17/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 1)] ή της οδηγίας 2004/18/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114)], ανατίθεται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, υπό τον όρο ότι η ανάθεση μιας ενιαίας σύμβασης δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.

[…]

3. Η απόφαση ανάθεσης ενιαίας σύμβασης δεν μπορεί πάντως να λαμβάνεται με σκοπό την εξαίρεση των συμβάσεων από την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή της οδηγίας 2004/17/ΕΚ ή της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.»

7 Το παράρτημα Ι της οδηγίας 2009/81, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υπηρεσίες που αναφέρονται στα άρθρα 2 και 15», απαριθμεί είκοσι κατηγορίες υπηρεσιών, εκ των οποίων η δέκατη, με την ονομασία «Υποστηρικτικές και επικουρικές υπηρεσίες μεταφορών», περιλαμβάνει τους αριθμούς αναφοράς CPV 63100000-0 έως 63111000-0, 63120000-6 έως 63121100-4, 63122000-0, 63512000 -1 και 63520000-0 έως 6370000-6. Σύμφωνα με τον κανονισμό 2195/2002, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 213/2008 της Επιτροπής, της 28ης Νοεμβρίου 2007 (ΕΕ 2008, L 74, σ. 1), οι αριθμοί αναφοράς CPV 63100000-0 και 63110000-3 αντιστοιχούν στις «υπηρεσίες διακίνησης και αποθήκευσης εμπορευμάτων» και στις «υπηρεσίες διακίνησης εμπορευμάτων».

Η οδηγία 2014/24

8 Οι αιτιολογικές σκέψεις 89, 90 και 92 της οδηγίας 2014/24 διαλαμβάνουν τα ακόλουθα:

«(89) […] Προς αποφυγή σύγχυσης με το κριτήριο ανάθεσης που είναι σήμερα γνωστό ως “η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά” στις οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, θα πρέπει να γίνεται χρήση διαφορετικού όρου για την κάλυψη αυτής της έννοιας, δηλαδή της “καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας”. Συνεπώς, θα πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τη σχετική νομολογία που αφορά τις οδηγίες αυτές, εξαιρουμένων των περιπτώσεων όπου η παρούσα οδηγία προβλέπει λύση σαφώς διαφορετική ως προς την ουσία.

(90) Η ανάθεση της σύμβασης θα πρέπει να πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης, με σκοπό να διασφαλίζεται αντικειμενική σύγκριση της σχετικής αξίας των προσφορών, ώστε να προσδιορίζεται, σε συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού, ποια προσφορά είναι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη. Θα πρέπει να προβλέπεται ρητά ότι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά θα πρέπει να εκτιμάται βάσει της καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας, πράγμα το οποίο θα πρέπει να περιλαμβάνει πάντοτε στοιχείο αποτελεσματικότητας σε σχέση με την τιμή ή το κόστος. Θα πρέπει επίσης να διευκρινιστεί ότι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά θα μπορούσε επίσης να εκτιμηθεί μόνο βάσει της αποτελεσματικότητας σε σχέση με την τιμή ή το κόστος. […]

Προκειμένου οι δημόσιες προμήθειες να στραφούν περισσότερο προς την ποιότητα, θα πρέπει να επιτραπεί στα κράτη μέλη να απαγορεύουν ή να περιορίζουν τη χρήση μόνο της τιμής ή μόνο του κόστους για την αξιολόγηση της πιο συμφέρουσας προσφοράς από οικονομική άποψη, εφόσον το κρίνουν σκόπιμο.

[…]

[…]

(92) Κατά την εκτίμηση της καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να καθορίζουν τα σχετικά με το αντικείμενο της σύμβασης οικονομικά και ποιοτικά κριτήρια τα οποία θα χρησιμοποιήσουν για τον σκοπό αυτό. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει, συνεπώς, να επιτρέπουν τη συγκριτική αξιολόγηση του επιπέδου απόδοσης που προσφέρει κάθε προσφορά σε συνάρτηση με το αντικείμενο της σύμβασης, όπως ορίζεται στις τεχνικές προδιαγραφές. Όσον αφορά την καλύτερη αναλογία τιμής-ποιότητας, στην παρούσα οδηγία παρατίθεται μη εξαντλητικός κατάλογος πιθανών κριτηρίων ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών και κοινωνικών πτυχών. Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ενθαρρύνονται ώστε τα κριτήρια ανάθεσης που επιλέγουν να τους επιτρέπουν να αποκτούν έργα, αγαθά και υπηρεσίες υψηλής ποιότητας που να ανταποκρίνονται κατά τον καλύτερο τρόπο στις ανάγκες τους.

[…]»

9 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, τόσο για δημόσιες συμβάσεις όσο και για διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία εκτιμάται ότι δεν υπολείπεται των κατώτατων ορίων που προβλέπονται στο άρθρο 4.»

10 Το άρθρο 3 της ως άνω οδηγίας, επιγραφόμενο «Μεικτές συμβάσεις», ορίζει στην παράγραφο 3, δεύτερο εδάφιο, τα ακόλουθα:

«Όταν μέρος μιας συγκεκριμένης σύμβασης καλύπτεται από το άρθρο 346 [ΣΛΕΕ] ή την οδηγία 2009/81/ΕΚ, εφαρμόζεται το άρθρο 16 της παρούσας οδηγίας.»

11 Το άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κατώτατα ποσά», έχει ως εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα ακόλουθα κατώτατα όρια:

[…]

β) 140 000 [ευρώ] για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές· […]

[…]».

12 Το άρθρο 15 της ως άνω οδηγίας, τιτλοφορούμενο «Άμυνα και ασφάλεια», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στην ανάθεση δημόσιων συμβάσεων και σε διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, εξαιρουμένων των κατωτέρω συμβάσεων:

α) συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81/ΕΚ·

[…]».

13 Το άρθρο 16 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μεικτές συμβάσεις που αφορούν την άμυνα ή την ασφάλεια», ορίζει τα εξής:

«1. Το παρόν άρθρο εφαρμόζεται στις μεικτές συμβάσεις που έχουν αντικείμενα που καλύπτονται από την παρούσα οδηγία καθώς και σύμβαση η οποία καλύπτεται από το άρθρο 346 [ΣΛΕΕ] ή την οδηγία 2009/81/ΕΚ.

2. Όταν τα διάφορα μέρη μιας συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιλέγουν να αναθέσουν χωριστές συμβάσεις για τα ξεχωριστά μέρη ή να αναθέσουν ενιαία σύμβαση.

Όταν οι αναθέτουσες αρχές επιλέγουν να αναθέσουν χωριστές συμβάσεις για χωριστά μέρη, η απόφαση για το ποιο νομικό καθεστώς εφαρμόζεται σε καθεμιά από τις χωριστές αυτές συμβάσεις λαμβάνεται βάσει των χαρακτηριστικών εκάστου μέρους.

Όταν οι αναθέτουσες αρχές επιλέγουν να αναθέσουν ενιαία σύμβαση, ισχύουν τα ακόλουθα κριτήρια για τον καθορισμό του εφαρμοστέου νομικού καθεστώτος:

α) όταν μέρος μιας συγκεκριμένης σύμβασης καλύπτεται από το άρθρο 346 [ΣΛΕΕ], η σύμβαση μπορεί να ανατίθεται χωρίς εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση ενιαίας σύμβασης βασίζεται σε αντικειμενικούς λόγους·

β) όταν μέρος μιας συγκεκριμένης σύμβασης καλύπτεται από την οδηγία 2009/81/ΕΚ, η σύμβαση μπορεί να ανατίθεται σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 2009/81/ΕΚ, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση ενιαίας σύμβασης βασίζεται σε αντικειμενικούς λόγους. Το παρόν εδάφιο δεν επηρεάζει τα κατώτατα όρια και τις εξαιρέσεις τις οποίες προβλέπει η οδηγία 2009/81/ΕΚ.

Η απόφαση ανάθεσης ενιαίας σύμβασης δεν μπορεί, ωστόσο, να λαμβάνεται με σκοπό την εξαίρεση των συμβάσεων από την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή της οδηγίας 2009/81/ΕΚ.

3. Το στοιχείο α) του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 2 εφαρμόζεται στις μεικτές συμβάσεις για τις οποίες θα μπορούσαν άλλως να ισχύουν τα στοιχεία α) και β) του προαναφερθέντος εδαφίου.

4. Όταν τα διάφορα μέρη μιας συγκεκριμένης σύμβασης δεν μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά, η σύμβαση μπορεί να ανατίθεται χωρίς να εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία, όταν περιλαμβάνει στοιχεία στα οποία εφαρμόζεται το άρθρο 346 [ΣΛΕΕ]· διαφορετικά, μπορεί να ανατίθεται σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 2009/81/ΕΚ.»

14 Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», ορίζει στην παράγραφο 2 τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν ότι, κατά την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων, οι οικονομικοί φορείς τηρούν τις ισχύουσες υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, που έχουν θεσπισθεί με το ενωσιακό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, οι οποίες απαριθμούνται στο παράρτημα Χ.»

15 Το άρθρο 67 της ως άνω οδηγίας, επιγραφόμενο «Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων», προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων προμηθειών ή την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές βασίζουν την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

2. Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά σύμφωνα με τη γνώμη της αναθέτουσας αρχής προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους, με χρήση προσέγγισης αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος, […] και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση

τιμής-ποιότητας, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών και/ή κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Στα κριτήρια αυτά μπορούν να περιλαμβάνονται, φερ' ειπείν:

α) η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι·

β) η οργάνωση, τα προσόντα και η πείρα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, αν η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης· ή

γ) η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική υποστήριξη, οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η περίοδος παράδοσης, ή η περίοδος αποπεράτωσης.

Το στοιχείο του κόστους δύναται επίσης να λαμβάνει τη μορφή σταθερής τιμής ή κόστους βάσει του οποίου οι οικονομικοί φορείς θα ανταγωνίζονται αποκλειστικά και μόνο βάσει ποιοτικών κριτηρίων.

Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης ή να περιορίζουν τη χρήση τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών ή ορισμένα είδη συμβάσεων.

3. Τα κριτήρια ανάθεσης θεωρούνται ότι συνδέονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης εφόσον συνδέονται με τα έργα, τις προμήθειες ή τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν στο πλαίσιο της σύμβασης σε σχέση με οποιαδήποτε πτυχή της και σε οποιοδήποτε από τα στάδια του κύκλου ζωής της, περιλαμβανομένων και των παραγόντων που εμπλέκονται:

α) στη συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής, διάθεσης ή εμπορίας των εν λόγω έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών· ή

β) στη συγκεκριμένη διαδικασία άλλου σταδίου του κύκλου ζωής της,

έστω και αν οι εν λόγω παράγοντες δεν αποτελούν μέρος της υλικής υπόστασής της.

4. Τα κριτήρια ανάθεσης δεν έχουν ως αποτέλεσμα την παροχή απεριόριστης ελευθερίας επιλογής στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή. Διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και συνοδεύονται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες, προκειμένου να αξιολογείται ο βαθμός συμμόρφωσής τους προς τα κριτήρια ανάθεσης. […]

[…]»

Το ιταλικό δίκαιο

16 Το άρθρο 50, παράγραφος 1, του decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (νομοθετικού διατάγματος 50, περί κώδικα δημοσίων συμβάσεων), της 18ης Απριλίου 2016 (GURI αριθ. 91, της 19ης Απριλίου 2016, τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 10), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης της κύριας δίκης (στο εξής: κώδικας δημοσίων συμβάσεων), ορίζει τα εξής:

«Για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης και συμβάσεων έργων και υπηρεσιών πλην εκείνων που είναι διανοητικής φύσεως, ιδίως όσον αφορά την ανάθεση συμβάσεων υψηλής έντασης εργασίας, οι προκηρύξεις διαγωνισμών και οι προσκλήσεις περιλαμβάνουν, τηρουμένων των αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικές κοινωνικές ρήτρες που αποσκοπούν στην προώθηση της σταθερότητας της απασχόλησης του απασχολούμενου προσωπικού και προβλέπουν την εφαρμογή, εκ μέρους του αναδόχου, των κλαδικών συλλογικών συμβάσεων […] Ως υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας νοούνται οι υπηρεσίες στις οποίες το κόστος εργασίας αντιστοιχεί τουλάχιστον στο 50 τοις εκατό του συνολικού ποσού της σύμβασης.»

17 Το άρθρο 95 του κώδικα δημοσίων συμβάσεων προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Τα κριτήρια ανάθεσης δεν παρέχουν στην αναθέτουσα αρχή απεριόριστη εξουσία ως προς την επιλογή προσφοράς. Διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και συνοδεύονται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες, προκειμένου να αξιολογείται ο βαθμός συμμόρφωσής τους προς τα κριτήρια ανάθεσης. Οι αναθέτουσες αρχές επαληθεύουν την ακρίβεια των πληροφοριών και αποδείξεων τις οποίες παρέχουν οι προσφέροντες.

2. Με την επιφύλαξη των νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων προμηθειών ή την αμοιβή συγκεκριμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές, τηρώντας τις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης, προβαίνουν στην ανάθεση συμβάσεων και στη διοργάνωση διαγωνισμών μελετών και προσκλήσεων υποβολής προτάσεων έργων με βάση το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, η οποία προσδιορίζεται βάσει της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας ή βάσει της τιμής ή του κόστους, με τη χρήση κριτηρίου σύγκρισης κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως η κοστολόγηση του κύκλου ζωής […]

3. Ανατίθενται αποκλειστικά βάσει του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, η οποία προσδιορίζεται βάσει της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας:

a) οι συμβάσεις που αφορούν κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες εστίασης σε νοσοκομεία, κοινωνικές δομές και σχολεία, καθώς και υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας, όπως ορίζονται στο άρθρο 50, παράγραφος 1, με την επιφύλαξη των αναθέσεων κατά το άρθρο 36, παράγραφος 2, στοιχείο a·

b) οι συμβάσεις που αφορούν την ανάθεση υπηρεσιών πολιτικού μηχανικού και αρχιτέκτονα και άλλων υπηρεσιών τεχνικής και διανοητικής φύσεως ποσού ίσου ή μεγαλύτερου των 40 000 ευρώ·

b-bis) οι συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών ποσού ίσου ή μεγαλύτερου των 40 000 ευρώ οι οποίες χαρακτηρίζονται από σημαντικό τεχνολογικό περιεχόμενο ή έχουν καινοτόμο χαρακτήρα.

4. Το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής μπορεί να χρησιμοποιηθεί:

[…]

b) για τις υπηρεσίες και τις προμήθειες με τυποποιημένα χαρακτηριστικά ή των οποίων οι όροι καθορίζονται από την αγορά, εξαιρουμένων των υπηρεσιών υψηλής έντασης εργασίας, περί των οποίων γίνεται λόγος στην παράγραφο 3, στοιχείο a·

[…]».

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

18 Στις 14 Ιουλίου 2022 το Υπουργείο Άμυνας κίνησε ανοικτή διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών για τις ανάγκες του ιταλικού στρατού, συνισταμένων, κυρίως, σε εργασίες φόρτωσης και εκφόρτωσης, στοιβασίας και αποστοιβασίας υλικού, καθώς και μετακίνησης υλικού. Η σύμβαση αυτή, η οποία αφορούσε το έτος 2023 και προέβλεπε δυνατότητα ανανέωσης για τρία έτη, περιελάμβανε εννέα επιμέρους τμήματα.

19 Η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης προκήρυξη διαγωνισμού προέβλεπε ως κριτήριο ανάθεσης της σύμβασης το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, λόγω του ότι οι υπηρεσίες τις οποίες αφορούσε η συγκεκριμένη σύμβαση είχαν τυποποιημένα χαρακτηριστικά, κατά την έννοια του άρθρου 95, παράγραφος 4, στοιχείο b, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων.

20 Η ως άνω προκήρυξη διευκρίνιζε ότι, κατά την εκτέλεση της ίδιας σύμβασης, οι μισθοί έπρεπε να καταβάλλονται σύμφωνα με την κλαδική συλλογική σύμβαση. Κατά συνέπεια, οι προσφέροντες δεν μπορούσαν να προσφέρουν εκπτώσεις επί του κόστους της εργασίας. Οποιαδήποτε έκπτωση έπρεπε να αφορά αποκλειστικά την αμοιβή για την υπηρεσία, ούτως ώστε η εμπορική αυτή χειρονομία να μειώνει μόνον το δυνητικό κέρδος του προσφέροντος και όχι τους μισθούς του προσωπικού του.

21 Για ένα από τα τμήματα της σύμβασης, το οποίο αφορούσε την παροχή υπηρεσιών για τις ανάγκες της Aeronautica Militare area Nord (Πολεμικής Αεροπορίας βόρειου τομέα) και του οποίου η εκτιμώμενη αξία –λαμβανομένων υπόψη ενδεχόμενων ανανεώσεων– ανερχόταν σε 3 463 114,74 ευρώ, τρεις προσφέροντες, μεταξύ των οποίων οι Mara και Samir, προσέφεραν έκπτωση 100 % επί της αμοιβής για τις υπηρεσίες τους. Υπό τις συνθήκες αυτές, κρίθηκε ότι οι προσφορές των τριών ως άνω προσφερόντων ήταν ισοδύναμες. Εν τέλει, το εν λόγω τμήμα της σύμβασης ανατέθηκε στη Mara με κλήρωση.

22 Η Samir άσκησε προσφυγή κατά της πράξης ανάθεσης του συγκεκριμένου τμήματος της σύμβασης ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία) προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι η εφαρμογή του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής αντιβαίνει στην ισχύουσα νομοθεσία.

23 Με απόφαση της 11ης Απριλίου 2023, το ως άνω δικαστήριο έκανε δεκτή την προσφυγή, με το σκεπτικό ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης προκήρυξη διαγωνισμού έπρεπε, δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 3, στοιχείο a, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων, να ορίζει ως κριτήριο ανάθεσης της σύμβασης το κριτήριο της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας. Δεδομένου ότι οι επίμαχες υπηρεσίες στην υπόθεση της κύριας δίκης είναι υψηλής έντασης εργασίας, δεν έπρεπε

να εφαρμοστεί το άρθρο 95, παράγραφος 4, στοιχείο b, του ως άνω κώδικα, το οποίο παραπέμπει στο κριτήριο της χαμηλότερης τιμής για την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών και προμηθειών με τυποποιημένα χαρακτηριστικά.

24 Η Mara άσκησε έφεση κατά της ως άνω αποφάσεως ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

25 Με την έφεση αυτή, η Mara υποστηρίζει ότι το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) δεν τήρησε το άρθρο 95, παράγραφος 3, στοιχείο a, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων. Κατ' αυτήν, η εν λόγω διάταξη δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε σύμβαση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία, μολονότι είναι υψηλής έντασης εργασίας, έχει συγχρόνως τυποποιημένα χαρακτηριστικά. Η αναθέτουσα αρχή ορθώς στηρίχθηκε στο άρθρο 95, παράγραφος 4, στοιχείο b, του ως άνω κώδικα, ορίζοντας ως κριτήριο ανάθεσης το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής.

26 Για την περίπτωση κατά την οποία το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) κρίνει ότι το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λατίου) ορθώς συνήγαγε από το άρθρο 95 του κώδικα δημοσίων συμβάσεων ότι το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάθεση συμβάσεων οι οποίες αφορούν υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας και παρουσιάζουν, επιπλέον, τυποποιημένα χαρακτηριστικά, η Mara υποστηρίζει ότι το ως άνω άρθρο αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης.

27 Από την οδηγία 2014/24 προκύπτει, βεβαίως, ότι σκοπός της είναι, μεταξύ άλλων, να ενθαρρύνει τη χρήση του κριτηρίου της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, ο Ιταλός νομοθέτης, υποχρεώνοντας τις αναθέτουσες αρχές να ορίζουν αυτό το κριτήριο ανάθεσης ακόμη και όταν η επίμαχη σύμβαση παρουσιάζει τυποποιημένα χαρακτηριστικά, υπερέβη το αναγκαίο για την επίτευξη του ως άνω σκοπού της οδηγίας 2014/24 μέτρο και, ως εκ τούτου, παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας.

28 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι από τον συνδυασμό των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 95 του κώδικα δημοσίων συμβάσεων προκύπτει σαφώς ότι η προκήρυξη του διαγωνισμού για την επίμαχη σύμβαση στην υπόθεση της κύριας δίκης έπρεπε, δυνάμει του ισχύοντος ιταλικού δικαίου, να στηριχθεί στο κριτήριο της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας για την ανάθεση της σύμβασης.

29 Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη σκοπιμότητα χρήσης του κριτηρίου αυτού για την ανάθεση σύμβασης σχετικής με υπηρεσίες οι οποίες χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό επανάληψης και στερούνται εν πολλοίς εξατομικευμένων στοιχείων. Για λόγους οικονομίας και ταχύτητας της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής θα μπορούσε να αποδειχθεί καταλληλότερο για το είδος εκείνο των δημοσίων συμβάσεων που αφορούν υπηρεσίες με τυποποιημένα χαρακτηριστικά.

30 Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι η ολομέλειά του, η οποία είναι αρμόδια για τη διατύπωση των αρχών του δικαίου, αποφάνθηκε, με την απόφαση αριθ. 8, της 21ης Μαΐου 2019, επί της σχέσης μεταξύ της παραγράφου 3 και της παραγράφου 4 του άρθρου 95 του κώδικα δημοσίων συμβάσεων, υπό την έννοια ότι η επιβολή του κριτηρίου της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας για την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών που χαρακτηρίζονται από υψηλή ένταση εργασίας αποσκοπεί στην προστασία των εργαζομένων και ότι, ως εκ τούτου, οι συμβάσεις υψηλής έντασης

εργασίας, ήτοι εκείνες για τις οποίες το κόστος εργασίας αντιστοιχεί τουλάχιστον στο ήμισυ του συνολικού ποσού της σύμβασης, πρέπει σε κάθε περίπτωση να ανατίθενται βάσει του κριτηρίου αυτού, ακόμη και αν έχουν τυποποιημένα χαρακτηριστικά.

31 Πάντως, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο σκοπός της προστασίας των εργαζομένων έχει ήδη επιτευχθεί με την απαγόρευση της παροχής έκπτωσης επί του κόστους εργασίας.

32 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αποκλείουν οι αρχές της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι οποίες κατοχυρώνονται στα άρθρα 49 και 56 [ΣΛΕΕ], καθώς και η [ενωσιακή] αρχή της αναλογικότητας και το άρθρο 67, παράγραφος 2, της οδηγίας [2014/24] την εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, όπως η ιταλική ρύθμιση του άρθρου 95, παράγραφος 3, στοιχείο a, και παράγραφος 4, στοιχείο b, του [κώδικα δημοσίων συμβάσεων], καθώς και του άρθρου 50, παράγραφος 1, του ίδιου [κώδικα], όπως προκύπτει επίσης από την αρχή του δικαίου που διατύπωσε η ολομέλεια του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) με την απόφαση αριθ. 8 της 21ης Μαΐου 2019, κατά την οποία, στην περίπτωση συμβάσεων με αντικείμενο υπηρεσίες οι οποίες παρουσιάζουν τυποποιημένα χαρακτηριστικά και ταυτόχρονα χαρακτηρίζονται από υψηλή ένταση εργασίας, απαγορεύεται στην αναθέτουσα αρχή να προβλέπει ως κριτήριο ανάθεσης το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία ο κανονισμός του διαγωνισμού προβλέπει έκπτωση μόνον επί της αμοιβής ή του δυνητικού κέρδους της επιχείρησης, εξαιρουμένου του κόστους εργασίας;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

33 Δυνάμει του άρθρου 62, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο έθεσε ερωτήσεις προς γραπτή απάντηση στους διαδίκους και στους λοιπούς ενδιαφερομένους σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 και της οδηγίας 2014/24. Η Mara, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απάντησαν στις ερωτήσεις αυτές με παρατηρήσεις που κατέθεσαν αντιστοίχως στις 26 Νοεμβρίου 2024, στις 19 Νοεμβρίου 2024 και στις 20 Νοεμβρίου 2024.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

34 Με τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν ενώπιον του Δικαστηρίου, οι διάδικοι της κύριας δίκης και η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρίνισαν ότι οι υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης αφορούν, εν μέρει, τη διακίνηση φορτίων πυρομαχικών και εκρηκτικών. Τα δε εμπορεύματα αυτά συνιστούν στρατιωτικό εξοπλισμό, κατά την έννοια του άρθρου 1, σημείο 6, της οδηγίας 2009/81.

35 Στο μέτρο αυτό, οι εν λόγω υπηρεσίες μπορούν, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 28 των προτάσεών του, να «αφορούν άμεσα [στρατιωτικό] εξοπλισμό», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο γ′, της ως άνω οδηγίας. Πράγματι, η παροχή υπηρεσιών διακίνησης

φορτίων –οι οποίες εμπίπτουν, σύμφωνα με τους αριθμούς αναφοράς CPV που μνημονεύονται στη σκέψη 7 της παρούσας αποφάσεως, στην προβλεπόμενη στο παράρτημα I της εν λόγω οδηγίας δέκατη κατηγορία υπηρεσιών υπό την ονομασία «υποστηρικτικές και επικουρικές υπηρεσίες μεταφορών»– μπορεί να συνεπάγεται τη φυσική πρόσβαση στον στρατιωτικό εξοπλισμό που περιλαμβάνεται στα φορτία, καθώς και την πρόσβαση σε ορισμένες ευαίσθητες πληροφορίες σχετικές με τον εξοπλισμό αυτόν.

36 Λαμβανομένου υπόψη του ευαίσθητου χαρακτήρα, ο οποίος τονίζεται στις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της οδηγίας 2009/81, των αγορών αγαθών και υπηρεσιών στον τομέα της άμυνας, η οδηγία αυτή θεσπίζει ειδικό νομοθετικό πλαίσιο. Ο συντονισμός των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στον συγκεκριμένο τομέα πρέπει, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 4, 6 και 7 της εν λόγω οδηγίας, να καλύπτει τις επιτακτικές ανάγκες ασφάλειας και συγχρόνως να καθιστά δυνατή τη μείωση του κόστους, ιδίως όσον αφορά τις υπηρεσίες διοικητικής μέριμνας ή τις υπηρεσίες μεταφοράς και αποθήκευσης.

37 Λόγω της ιδιαιτερότητας αυτής, η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 εξαιρείται, δυνάμει του άρθρου 15, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2014/24, από το πεδίο εφαρμογής της τελευταίας αυτής οδηγίας.

38 Εν προκειμένω, οι διάδικοι της κύριας δίκης και η Ιταλική Κυβέρνηση υπογράμμισαν ότι ορισμένα μόνον από τα φορτία που συνιστούν αντικείμενο των επίμαχων υπηρεσιών διακίνησης αποτελούν στρατιωτικό εξοπλισμό, κατά την έννοια του άρθρου 1, σημείο 6, της οδηγίας 2009/81, ενώ τα λοιπά φορτία αποτελούν αγαθά που προορίζονται μεν για τον ιταλικό στρατό, αλλά δεν είναι σχεδιασμένα ούτε προσαρμοσμένα για στρατιωτικούς σκοπούς. Βάσει των πληροφοριών αυτών, η εξακρίβωση των οποίων απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, η επίμαχη σύμβαση στην υπόθεση της κύριας δίκης πρέπει να χαρακτηρισθεί «μεικτή», υπό την έννοια ότι αφορά τόσο αγορές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 όσο και αγορές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24.

39 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/81 και το άρθρο 16 της οδηγίας 2014/24 περιέχουν αμφότερα διατάξεις για τον καθορισμό της εφαρμοστέας οδηγίας σε τέτοιου είδους μεικτές συμβάσεις.

40 Το αντίστοιχο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων αυτών διαφέρει εν μέρει. Ειδικότερα, ενώ το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/81 προβλέπει, κατ’ αρχήν, υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να εφαρμόσει την οδηγία αυτή στις εν λόγω μεικτές συμβάσεις, το άρθρο 16 της οδηγίας 2014/24 προβλέπει απλώς την υπό ορισμένες προϋποθέσεις δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 σε τέτοιου είδους συμβάσεις.

41 Πράγματι, το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/81 προβλέπει ότι σύμβαση με αντικείμενο έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 και εν μέρει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, η οποία έχει πλέον αντικατασταθεί από την οδηγία 2014/24, ανατίθεται σύμφωνα με την οδηγία 2009/81, με την επιφύλαξη ότι πληρούται ο όρος της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, κατά τον οποίο η ανάθεση ενιαίας σύμβασης πρέπει να δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, καθώς και ο όρος της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου ότι η απόφαση ανάθεσης ενιαίας σύμβασης δεν λαμβάνεται με σκοπό την εξαίρεση της συγκεκριμένης σύμβασης από την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24.

42 Το δε άρθρο 16 της οδηγίας 2014/24 εισάγει διάκριση μεταξύ των μεικτών συμβάσεων αναλόγως του αν τα διάφορα μέρη τους «μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά» ή «δεν μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά».

43 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τις μεικτές συμβάσεις των οποίων τα διάφορα μέρη «δεν μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά», το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 ορίζει ότι μια τέτοια σύμβαση «μπορεί να ανατίθεται χωρίς να εφαρμόζεται η [ως άνω] οδηγία, όταν περιλαμβάνει στοιχεία στα οποία εφαρμόζεται το άρθρο 346 [ΣΛΕΕ]» και, «διαφορετικά, μπορεί να ανατίθεται σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας [2009/81]».

44 Η πρώτη περίπτωση, η οποία αφορά την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, καλύπτει, υπό το πρίσμα των αιτιολογικών σκέψεων 16, 17, 20 και 27 της οδηγίας 2009/81, μόνον τις καταστάσεις στις οποίες για την ανάθεση της επίμαχης σύμβασης επιβάλλονται τόσο αυστηρές απαιτήσεις στον τομέα της ασφάλειας ή όσον αφορά την εμπιστευτικότητα, ώστε ακόμη και οι ειδικές διατάξεις της οδηγίας αυτής να μην επαρκούν για τη διασφάλιση των ουσιωδών συμφερόντων ασφάλειας του οικείου κράτους μέλους. Πλην όμως, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δεν συνάγεται ότι συντρέχει τέτοια περίπτωση εν προκειμένω, όπερ, εντούτοις, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

45 Στη δεύτερη περίπτωση, η οποία καλύπτει τις μεικτές συμβάσεις που περιλαμβάνουν μέρη που δεν μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά και στις οποίες δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 346 ΣΛΕΕ, το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24 επιτρέπει, αλλά δεν απαιτεί, την ανάθεση της επίμαχης σύμβασης σύμφωνα με την οδηγία 2009/81 και, επομένως, επαφίεται στην αναθέτουσα αρχή η επιλογή της σύναψης της σύμβασης σύμφωνα με το καθεστώς που θεσπίζει η οδηγία αυτή ή σύμφωνα με το καθεστώς που θεσπίζει η οδηγία 2014/24.

46 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τις μεικτές συμβάσεις των οποίων τα διάφορα μέρη «μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά», το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή είτε να αναθέσει χωριστές συμβάσεις για τα ξεχωριστά μέρη, οπότε η εφαρμοστέα σε κάθε σύμβαση οδηγία καθορίζεται βάσει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών εκάστου μέρους, είτε να αναθέσει ενιαία σύμβαση, η οποία παραμένει επομένως «μεικτή».

47 Τούτου λεχθέντος, όταν η αναθέτουσα αρχή επιλέγει να εφαρμόσει στην ενιαία αυτή σύμβαση την οδηγία 2009/81, η απόφασή της να μην αναθέσει χωριστές συμβάσεις πρέπει, δυνάμει του τρίτου εδαφίου, στοιχείο β', της εν λόγω παραγράφου, να «βασίζεται σε αντικειμενικούς λόγους». Αντιθέτως, η απαίτηση αυτή δεν προβλέπεται όταν η αναθέτουσα αρχή επιλέγει να συνάψει ενιαία σύμβαση εφαρμόζοντας την οδηγία 2014/24.

48 Εξάλλου, κατά το τέταρτο εδάφιο της ίδιας παραγράφου, η απόφαση περί ανάθεσης ενιαίας σύμβασης, παρά την ύπαρξη μερών της σύμβασης τα οποία μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά, «δεν μπορεί […] να λαμβάνεται με σκοπό την εξαίρεση των συμβάσεων από την εφαρμογή της [οδηγίας 2014/24] ή της οδηγίας [2009/81]».

49 Η απαίτηση αυτή, αντιθέτως προς την προμνησθείσα στη σκέψη 47 της παρούσας αποφάσεως, ισχύει και στην περίπτωση κατά την οποία η ενιαία σύμβαση ανατίθεται κατ' εφαρμογήν των διατάξεων της οδηγίας 2014/24. Δεδομένου ότι η εν λόγω απαίτηση του άρθρου 16, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24, αφενός, συνιστά απαίτηση καλής πίστης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής και, αφετέρου, δεν πρέπει να καθιστά άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας εκείνη που προβλέπεται στο τρίτο εδάφιο της ίδιας παραγράφου, πρέπει να θεωρείται ως μη τηρηθείσα όταν, βάσει του συνόλου των κρίσιμων στοιχείων, προκύπτει ότι η απόφαση της

αναθέτουσας αρχής περί σύναψης ενιαίας σύμβασης δεν μπορεί να γίνει κατανοητή παρά μόνον ως πρόθεση της αρχής αυτής να αποφύγει την εφαρμογή είτε της οδηγίας 2009/81 είτε της οδηγίας 2014/24.

50 Οι κανόνες σύγκρουσης μεταξύ της οδηγίας 2009/81 και της οδηγίας 2014/24 που θεσπίζονται με το άρθρο 16 της τελευταίας αυτής οδηγίας είναι πιο πρόσφατοι και, επιπλέον, λεπτομερέστεροι από τους κανόνες του άρθρου 3 της οδηγίας 2009/81. Ως εκ τούτου, το άρθρο 16 της οδηγίας 2014/24 εκφράζει τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης κατά την ημερομηνία έκδοσης της οδηγίας αυτής και πρέπει να κατισχύσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/81, το οποίο, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 39 και 40 των προτάσεών του, έχει μεν διαφορετικό περιεχόμενο, πρέπει όμως να θεωρηθεί παρωχημένο μετά τη νομοθετική εξέλιξη που επέφερε η οδηγία 2014/24.

51 Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση ενώπιον του Δικαστηρίου, το Υπουργείο Άμυνας θεώρησε ότι τα διάφορα μέρη της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης σύμβασης παροχής υπηρεσιών μπορούσαν, ασφαλώς, να χωριστούν αντικειμενικά, πλην όμως, λόγω της ταυτόχρονης διακίνησης των φορτίων, έπρεπε να θεωρηθούν ως μέρος μιας ενιαίας σύμβασης η οποία έπρεπε να ανατεθεί κατ' εφαρμογήν των διατάξεων της οδηγίας 2014/24.

52 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 47 της παρούσας αποφάσεως, σε μια τέτοια περίπτωση, η προϋπόθεση που ορίζεται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας 2014/24, κατά την οποία η απόφαση περί ανάθεσης ενιαίας σύμβασης πρέπει να «βασίζεται σε αντικειμενικούς λόγους», δεν τυγχάνει εφαρμογής. Απεναντίας, εφαρμόζεται η προϋπόθεση του άρθρου 16, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας, κατά την οποία η απόφαση αυτή «δεν μπορεί […] να λαμβάνεται με σκοπό την εξαίρεση των συμβάσεων από την εφαρμογή της [εν λόγω] οδηγίας ή της οδηγίας [2009/81]».

53 Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο εξετάζει το προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 μόνον υπό την επιφύλαξη της προηγούμενης εξακρίβωσης, από το αιτούν δικαστήριο, ότι δεν υπήρξε, εν προκειμένω, παράβαση της απαίτησης του άρθρου 16, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της ως άνω οδηγίας.

Επί του άρθρου 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 και της αρχής της αναλογικότητας

54 Το προδικαστικό ερώτημα, όπως διατυπώθηκε από το αιτούν δικαστήριο, αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ, του άρθρου 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 καθώς και της αρχής της αναλογικότητας.

55 Συναφώς, επισημαίνεται, πρώτον, ότι σκοπός του προδικαστικού ερωτήματος είναι να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο τη δυνατότητα να εκτιμήσει το συμβατό ορισμένων διατάξεων του κώδικα δημοσίων συμβάσεων με το δίκαιο της Ένωσης. Δεν αμφισβητείται, πάντως, ότι ο κώδικας αυτός μεταφέρει στο ιταλικό δίκαιο την οδηγία 2014/24.

56 Δεύτερον, από τα πραγματικά περιστατικά που εκτίθενται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και συνοψίζονται στη σκέψη 21 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι η εκτιμώμενη αξία της επίμαχης σύμβασης στην υπόθεση της κύριας δίκης υπερβαίνει το κατώτατο όριο που προβλέπει η οδηγία για την εφαρμογή της στο άρθρο της 4.

57 Τρίτον, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης αφορά την ευχέρεια που προβλέπεται στο άρθρο 67, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας να απαγορεύεται η χρήση της «τιμής […] ως μοναδικού κριτηρίου ανάθεσης» της σύμβασης –κριτήριο της «χαμηλότερης τιμής» κατά τη διατύπωση του αιτούντος δικαστηρίου– καθώς και την υποχρέωση των κρατών μελών να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας σε περίπτωση άσκησης της ευχέρειας αυτής.

58 Υπό τις συνθήκες αυτές, απαιτείται και αρκεί να εξετασθεί το προδικαστικό ερώτημα υπό το πρίσμα της οδηγίας 2014/24 και της αρχής της αναλογικότητας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 4ης Ιουνίου 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, σκέψεις 44 έως 48).

59 Συνακόλουθα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 και η αρχή της αναλογικότητας έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση κατά την οποία, στην περίπτωση δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο υπηρεσίες που έχουν μεν τυποποιημένα χαρακτηριστικά αλλά των οποίων η συνολική αξία αντιστοιχεί τουλάχιστον κατά το ήμισυ σε κόστος εργασίας, απαγορεύεται στην αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί την τιμή ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων αυτών, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες η προκήρυξη του διαγωνισμού προβλέπει ότι οποιαδήποτε έκπτωση που τυχόν παρέχει ο προσφέρων πρέπει να εφαρμόζεται αποκλειστικά επί της αμοιβής για τις υπηρεσίες αυτές, χωρίς να μπορεί να επιφέρει μείωση των αποδοχών των εργαζομένων που απασχολούνται από τον προσφέροντα.

60 Όπως προκύπτει από τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, οι υπηρεσίες διακίνησης τις οποίες αφορά η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσια σύμβαση παρουσιάζουν «τυποποιημένα χαρακτηριστικά», κατά την έννοια της ιταλικής νομοθεσίας, δεδομένου ότι οι εν λόγω υπηρεσίες συνίστανται σε επαναλαμβανόμενες και ελάχιστα τεχνικές εργασίες. Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει επίσης ότι οι εργασίες αυτές είναι σε μεγάλο βαθμό χειρωνακτικές, με αποτέλεσμα οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης υπηρεσίες να είναι «υψηλής έντασης εργασίας», κατά την έννοια της ως άνω νομοθεσίας, δηλαδή το κόστος εργασίας να αντιστοιχεί τουλάχιστον στο ήμισυ του συνολικού ποσού της σύμβασης.

61 Προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούν τέτοιες υπηρεσίες εκφεύγουν της ευχέρειας που παρέχει στα κράτη μέλη το άρθρο 67, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24 να απαγορεύουν τη χρήση της τιμής ως μοναδικού κριτηρίου για την ανάθεση των συμβάσεων αυτών, επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι η ως άνω διάταξη δεν περιορίζει την ευχέρεια που προβλέπει μόνον σε συμβάσεις που αφορούν συγκεκριμένα είδη αγαθών ή υπηρεσιών και ότι ουδεμία εξαίρεση ή παρέκκλιση προβλέπει από την ευχέρεια αυτή. Γενικότερα, ουδόλως εξαρτά τη δυνατότητα να απαγορεύεται η χρήση της τιμής ως μοναδικού κριτηρίου ανάθεσης της σύμβασης από την εκπλήρωση οποιασδήποτε προϋπόθεσης. Επομένως, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 46 των προτάσεών του, από το γράμμα της εν λόγω διατάξεως προκύπτει ότι παρέχει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στα κράτη μέλη.

62 Η ύπαρξη της ευρείας αυτής εξουσίας εκτιμήσεως επιρρωννύεται από την οικονομία του άρθρου 67 της ως άνω οδηγίας, θεωρούμενου στο σύνολό του.

63 Πράγματι, το εν λόγω άρθρο επιτάσσει, στην παράγραφο 1, οι αναθέτουσες αρχές να βασίζουν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Διευκρινίζει δε, στην παράγραφο 2, ότι η προσφορά αυτή πρέπει να προσδιορίζεται

με χρήση προσέγγισης αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος και προβλέπει ρητώς, στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου αυτής, τη δυνατότητα προσδιορισμού της εν λόγω προσφοράς με βάση τη βέλτιστη σχέση τιμής-ποιότητας.

64 Η επιλογή της προσέγγισης αυτής συνεπάγεται τον καθορισμό κριτηρίων ανάθεσης τα οποία περιλαμβάνουν όχι μόνον την τιμή αλλά και ποιοτικές πτυχές συνδεόμενες με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Προκειμένου οι ποιοτικές αυτές πτυχές να θεωρούνται ότι συνδέονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης, αρκεί, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου, να συνδέονται με τα έργα, τις προμήθειες ή τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν στο πλαίσιο της σύμβασης, σε σχέση με οποιαδήποτε πτυχή τους και σε οποιοδήποτε από τα στάδια του κύκλου ζωής τους.

65 Επομένως, από τη συνολική θεώρηση του άρθρου 67 της οδηγίας 2014/24 προκύπτει ότι η θέσπιση, από κράτος μέλος, απαγόρευσης στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν την τιμή ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης δημόσιας σύμβασης ουδόλως έχει ως αποτέλεσμα την εισαγωγή, κατά την εφαρμογή της οδηγίας αυτής, εξαίρεσης σε σχέση με κανόνα διαφορετικού περιεχομένου. Η εκ μέρους κράτους μέλους άσκηση της ευχέρειας που προβλέπεται στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου έχει ως μόνη συνέπεια ότι, στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, η δυνατότητα που παρέχει το πρώτο εδάφιο της ως άνω παραγράφου 2 στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν κριτήρια που περιλαμβάνουν ποιοτικές πτυχές αντικαθίσταται από την υποχρέωση των εν λόγω αρχών να ενσωματώνουν στις προκηρύξεις διαγωνισμών ένα ή περισσότερα κριτήρια αυτού του είδους.

66 Η ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά τη χρήση της ως άνω ευχέρειας επιρρωννύεται επίσης από τον σκοπό της οδηγίας 2014/24. Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 89, 90 και 92 της οδηγίας αυτής, ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να συνδέσει την έννοια της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς» κατά κύριο λόγο με την έννοια της «καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας». Ο νομοθέτης της Ένωσης, διευκρινίζοντας ότι, ελλείψει εθνικής ρύθμισης, οι αναθέτουσες αρχές εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, έκρινε αναγκαίο, προκειμένου η σύναψη δημοσίων συμβάσεων να στραφεί περισσότερο προς την ποιότητα, να επιτρέψει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν ή να περιορίζουν τη χρήση της τιμής ή του κόστους ως μοναδικού κριτηρίου για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης. Έκρινε, εξάλλου, απαραίτητο να ενθαρρύνει τις αναθέτουσες αρχές ώστε τα κριτήρια ανάθεσης που επιλέγουν να τους καθιστούν δυνατή την απόκτηση υψηλής ποιότητας έργων, προμηθειών και υπηρεσιών που να ανταποκρίνονται κατά τον καλύτερο τρόπο στις ανάγκες τους.

67 Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η αρχή αυτή επιτάσσει οι κανόνες που θεσπίζουν τα κράτη μέλη ή οι αναθέτουσες αρχές στο πλαίσιο της εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2014/24 να μη βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται με την οδηγία αυτή (αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, σκέψη 45, και της 6ης Οκτωβρίου 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, σκέψη 42).

68 Η άσκηση της ευχέρειας που προβλέπει το άρθρο 67, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24 θα παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας αν ένα κράτος μέλος αποφάσιζε να απαγορεύσει τη χρήση της τιμής ή του κόστους ως μοναδικού κριτηρίου ανάθεσης για ένα είδος δημοσίων συμβάσεων των οποίων η φύση είναι τέτοια ώστε να καθίσταται αδύνατος ή

υπερβολικά δυσχερής ο καθορισμός κριτηρίων που παρέχουν τη δυνατότητα ποιοτικής διαφοροποίησης των έργων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που προβλέπονται στις προσφορές των προσφερόντων.

69 Εν προκειμένω, κανόνας όπως ο θεσπισθείς από τον Ιταλό νομοθέτη, κατά τον οποίο οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούν υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας πρέπει, ακόμη και αν παρουσιάζουν «τυποποιημένα χαρακτηριστικά», να ανατίθενται βάσει του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς σε συνάρτηση με τη βέλτιστη σχέση τιμής-ποιότητας, παρά το γεγονός ότι ο κανόνας αυτός αφορά υπηρεσίες εκ φύσεως ελάχιστα τεχνικές, συνάδει με την ως άνω οδηγία και με την αρχή της αναλογικότητας.

70 Πράγματι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 56 των προτάσεών του, διάφορες ποιοτικές πτυχές, όπως η οργάνωση και η πείρα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η παροχή τέτοιων υπηρεσιών, μπορούν να επηρεάσουν την ποιότητα εκτέλεσης των συμβάσεων και, κατ' επέκταση, την οικονομική αξία των προσφορών. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι ούτε αδύνατη ούτε υπέρμετρα δυσχερής η ποιοτική διαφοροποίηση των υπηρεσιών που προβλέπονται στις προσφορές των προσφερόντων.

71 Η ερμηνεία αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι υφίσταται υποχρέωση, για τις αναθέτουσες αρχές στις οποίες απευθύνεται εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, να ενσωματώσουν στις προκηρύξεις των διαγωνισμών τους τον κανόνα κατά τον οποίο οποιαδήποτε έκπτωση που τυχόν παρέχεται από προσφέροντα πρέπει να αφορά μόνον την αμοιβή για τις παρεχόμενες από τον προσφέροντα υπηρεσίες και όχι τις αποδοχές των εργαζομένων που απασχολεί ο προσφέρων. Η εν λόγω απαγόρευση προσφοράς έκπτωσης δυνάμενης να επιφέρει μείωση των αποδοχών των εργαζομένων, καθότι προβλέπεται από τον νόμο, πρέπει να τηρείται εξίσου από όλους τους προσφέροντες. Δεδομένου ότι μια τέτοια απαγόρευση δεν καθιστά δυνατή τη σύγκριση των προσφορών, εξακολουθεί, βάσει του άρθρου 67, παράγραφος 4, της οδηγίας 2014/24, το οποίο, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 90 της οδηγίας αυτής, απαιτεί τον καθορισμό κριτηρίων ανάθεσης τα οποία να διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και, επομένως, τη σύγκριση των προσφορών (πρβλ. απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, σκέψη 31), να είναι αναγκαίο να στηριχθεί η ανάθεση σε κριτήρια, άσχετα προς την εν λόγω απαγόρευση, τα οποία καθιστούν δυνατή τη σύγκριση των προσφορών. Όπως προκύπτει από την προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως, ο καθορισμός κριτηρίων στηριζόμενων σε ποιοτικές πτυχές μπορεί να είναι κατάλληλος προς τούτο και, συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί δυσανάλογος.

72 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 και η αρχή της αναλογικότητας έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση κατά την οποία, στην περίπτωση δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο υπηρεσίες που έχουν μεν τυποποιημένα χαρακτηριστικά αλλά των οποίων η συνολική αξία αντιστοιχεί τουλάχιστον κατά το ήμισυ σε κόστος εργασίας, απαγορεύεται στην αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί την τιμή ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων αυτών. Δεν ασκεί επιρροή συναφώς το γεγονός ότι η προκήρυξη του διαγωνισμού προβλέπει ότι οποιαδήποτε έκπτωση που τυχόν παρέχει ο προσφέρων πρέπει να εφαρμόζεται αποκλειστικά επί της αμοιβής για τις υπηρεσίες αυτές, χωρίς να μπορεί να επιφέρει μείωση των αποδοχών των εργαζομένων που απασχολούνται από τον προσφέροντα.

Επί των δικαστικών εξόδων

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

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

Το άρθρο 67, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, και η αρχή της αναλογικότητας,

έχουν την έννοια ότι:

δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση κατά την οποία, στην περίπτωση δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο υπηρεσίες που έχουν μεν τυποποιημένα χαρακτηριστικά αλλά των οποίων η συνολική αξία αντιστοιχεί τουλάχιστον κατά το ήμισυ σε κόστος εργασίας, απαγορεύεται στην αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί την τιμή ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων αυτών. Δεν ασκεί επιρροή συναφώς το γεγονός ότι η προκήρυξη του διαγωνισμού προβλέπει ότι οποιαδήποτε έκπτωση που τυχόν παρέχει ο προσφέρων πρέπει να εφαρμόζεται αποκλειστικά επί της αμοιβής για τις υπηρεσίες αυτές, χωρίς να μπορεί να επιφέρει μείωση των αποδοχών των εργαζομένων που απασχολούνται από τον προσφέροντα.

(υπογραφές)