HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

18 decembrie 2025 *

„Trimitere preliminară – Atribuirea contractelor de achiziții publice – Contracte mixte care cuprind aspecte legate de apărare – Servicii legate în mod direct de echipamente militare – Directiva 2009/81/CE – Directiva 2014/24/UE – Stabilirea directivei aplicabile – Criterii de atribuire a contractului – Articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf – Interdicția de a utiliza prețul drept criteriu unic de atribuire – Proporționalitate – Contracte de achiziții publice de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă”

În cauza C-769/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 5 decembrie 2023, primită de Curte la 13 decembrie 2023,

în procedura

Mara Soc. coop. arl

împotriva

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul C. Lycourgos (raportor), președinte de cameră, doamna O. Spineanu-Matei, domnii S. Rodin, N. Piçarra și N. Fenger, judecători,

avocat general: domnul R. Norkus,

grefier: domnul G. Chiapponi, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 aprilie 2025,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Mara Soc. coop. arl, de A. Clarizia, M. Pagliarulo și P. Ziotti, avvocati;

* Limba de procedură: italiana.

– pentru Gruppo Samir Global Service Srl, de L. Tozzi, avvocato;

– pentru guvernul italian, de S. Fiorentino și G. Palmieri, în calitate de agenți, asistați de C. Pluchino, avvocato dello Stato;

– pentru guvernul francez, de R. Bénard, B. Fodda și M. Guiresse, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de C. Biz, L. Malferrari și G.Wils, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 iulie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 49 și 56 TFUE, a articolului 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 (JO 2014, L 94, p. 65), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2021/1952 al Comisiei din 10 noiembrie 2021 (JO 2021, L 398, p. 23) (denumită în continuare „Directiva 2014/24”), precum și a principiului proporționalității.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Mara Soc. coop. arl, pe de o parte, și Ministero della Difesa (Ministerul Apărării, Italia) și Gruppo Samir Global Service Srl (denumită în continuare „Samir”), pe de altă parte, în legătură cu atribuirea unui contract de achiziții publice de servicii pentru nevoile armatei italiene.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2009/81/CE

3 Considerentele (4), (6)-(9), (16), (17), (20) și (27) ale Directivei 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) prevăd:

„(4) Crearea unei piețe europene a echipamentelor de apărare presupune, în primul rând, instituirea unui cadru legislativ adaptat. În domeniul achizițiilor, acest lucru necesită o coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor, care să satisfacă imperativele de securitate ale statelor membre și obligațiile care rezultă din tratat.

[…]

(6) O mai bună coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor, spre exemplu în cazul contractelor din domeniul serviciilor logistice, transportului și depozitării poate, de asemenea, să contribuie la reducerea costurilor din sectorul apărării și să diminueze în mod semnificativ impactul acestui sector asupra mediului.

(7) Aceste proceduri ar trebui să reflecte abordarea globală a Uniunii [Europene] în domeniul securității, care răspunde evoluțiilor mediului strategic. Într-adevăr, apariția unor amenințări asimetrice și transnaționale a dus la ștergerea progresivă a graniței dintre securitatea externă și cea internă, militară și non-militară.

(8) Echipamentele 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.

(9) Din 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, destinate forțelor armate […]

[…]

(16) […] [A]tribuirea contractelor care intră în domeniul de aplicare a prezentei directive poate face obiectul unei excepții de la aceasta din urmă în cazul în care acest lucru este justificat din motive de securitate publică sau este necesar pentru protecția intereselor esențiale de securitate ale unui stat membru. Acest lucru se poate întâmpla în cazul contractelor din domeniile apărării și securității care impun cerințe privind securitatea aprovizionării atât de stricte sau care sunt atât de confidențiale și/sau importante pentru suveranitatea națională încât nici măcar dispozițiile specifice ale prezentei directive nu sunt suficiente pentru a proteja interesele esențiale de securitate ale statelor membre […]

(17) Totuși, în temeiul jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene, posibilitatea de a apela la astfel de excepții ar trebui să se interpreteze în așa fel încât efectele acestora să nu se extindă dincolo de ceea ce este strict necesar pentru protejarea intereselor legitime a căror apărare este asigurată de către respectivele articole. Prin urmare neaplicarea prezentei directive trebuie să fie proporțională cu scopurile urmărite și să împiedice în cel mai mic grad cu putință libera circulație a bunurilor și libertatea de a presta servicii.

[…]

(20) […]

În plus, [tratatul] acordă statelor membre posibilitatea de a exclude contractele din domeniile apărării și securității de la aplicarea dispozițiilor prezentei directive, în cazul în care aplicarea prezentei directive ar obliga un stat membru să ofere informații a căror divulgare este considerată de statul în cauză ca fiind contrară intereselor sale esențiale de securitate. Un astfel de caz îl reprezintă mai ales contractele care sunt atât de sensibile, încât chiar și existența acestora trebuie să fie confidențială.

[…]

(27) În domeniile apărării și securității, anumite contracte au un caracter atât de sensibil, încât aplicarea prezentei directive nu este adecvată, în ciuda specificității sale. În această categorie se încadrează achizițiile ai căror beneficiari sunt serviciile de informații sau achizițiile care au ca obiect toate activitățile specifice serviciilor de informații, inclusiv activitățile de contraspionaj, astfel cum sunt definite de statele membre. Din această categorie fac parte, de asemenea, achizițiile cu un caracter deosebit de sensibil, care necesită un nivel foarte ridicat de confidențialitate, cum ar fi, spre exemplu, anumite achiziții destinate protecției frontierelor și combaterii terorismului sau crimei organizate, achizițiile care au ca obiect criptarea sau care sunt destinate în mod special activităților sub acoperire sau altor activități la fel de sensibile efectuate de poliție și de forțele de securitate.”

4 Articolul 1 din această decizie, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «vocabularul comun privind achizițiile» («Common Procurement Vocabulary», CPV) înseamnă nomenclatura de referință aplicabilă contractelor atribuite de autorități/entități contractante, adoptată prin Regulamentul (CE) nr. 2195/2002 [al Parlamentului European și al Consiliului din 5 noiembrie 2002 privind Vocabularul comun privind achizițiile publice (CPV) (JO 2002, L 340, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 5, p. 3);

[…]

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;

[…]”

5 Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede:

„[…] [P]rezenta 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.”

6 Articolul 3 din aceeași directivă, 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/CE [a

Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3)] sau a Directivei 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)] se atribuie în conformitate cu prezenta directivă, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie justificată din motive obiective.

[…]

(3) Decizia de a atribui un singur contract nu poate fi luată, totuși, în scopul excluderii contractelor de la aplicarea prezentei directive, a Directivei 2004/17/CE sau a Directivei 2004/18/CE.”

7 Anexa I la Directiva 2009/81, intitulată „Servicii menționate la articolele 2 și 15”, enumeră 20 de categorii de servicii, dintre care a zecea, denumită „Servicii de transport de sprijin și auxiliare”, cuprinde numerele de referință CPV 63100000-0-63111000-0, 63120000-6-63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 și 63520000-0-6370000-6. Potrivit Regulamentului nr. 2195/2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 213/2008 al Comisiei din 28 noiembrie 2007 (JO 2008, L 74, p. 1), numerele de referință CPV 63100000-0 și 63110000-3 corespund „servicii[lor] de manipulare și de depozitare a încărcăturilor” și, respectiv, „servicii[lor] de manipulare a încărcăturilor”.

Directiva 2014/24

8 Considerentele (89), (90) și (92) ale Directivei 2014/24 enunță:

„(89) […] Pentru a evita confuzia cu criteriul de atribuire a contractului cunoscut în mod curent drept «oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic» din Directivele 2004/17/CE și 2004/18/CE, ar trebui să se utilizeze o terminologie diferită pentru a acoperi acest concept, respectiv «cel mai bun raport calitate-preț». În consecință, acesta ar trebui să fie interpretat în conformitate cu jurisprudența cu privire la directivele menționate, cu excepția cazurilor în care există o soluție evidentă și semnificativ diferită în prezenta directivă.

(90) Atribuirea contractelor ar trebui realizată pe baza unor criterii obiective care să asigure respectarea principiilor de transparență, de nediscriminare și de egalitate de tratament, cu scopul de a asigura o comparație obiectivă a valorii relative a ofertelor pentru a determina, în condiții de concurență efectivă, care dintre ele este oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. Ar trebui să se stabilească explicit că oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic ar trebui să fie evaluată pe baza celui mai bun raport calitate-preț care ar trebui să includă întotdeauna un element de preț sau de cost. La fel, ar trebui să se clarifice că această evaluare a ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic s-ar putea realiza, de asemenea, fie doar pe baza prețului, fie doar pe baza eficacității din punctul de vedere al costurilor. […]

În scopul de a încuraja o mai bună orientare a calității 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 consideră necesar acest lucru.

[…]

[…]

(92) La evaluarea celui mai bun raport preț-calitate, autoritățile contractante ar trebui să stabilească criteriile economice și calitative legate de obiectul contractului pe care le vor utiliza în acest sens. Respectivele criterii ar trebui astfel să permită o evaluare comparativă a nivelului de performanță al fiecărei oferte, care să fie evaluat în raport cu obiectul contractului, așa cum este definit în specificațiile tehnice. În contextul celui mai bun raport preț-calitate, prezenta directivă stabilește o listă neexhaustivă a posibilelor criterii de atribuire care include aspecte de mediu și sociale. Autoritățile contractante ar trebui să fie încurajate să aleagă criterii de atribuire care să le permită să obțină lucrări, produse și servicii de înaltă calitate, care să [fie] adaptate în mod optim nevoilor lor.

[…]”

9 Articolul 1 din Directiva 2014/24, intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către autoritățile contractante în legătură cu contractele de achiziții publice și concursurile de proiecte a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragurile prevăzute la articolul 4.”

10 Articolul 3 din această directivă, intitulat „Achiziții mixte”, prevede la alineatul (3) al doilea paragraf:

„Atunci când o parte a unui contract este reglementată de articolul 346 […] TFUE sau de Directiva 2009/81/CE, se aplică articolul 16 din prezenta directivă.”

11 Potrivit articolului 4 din Directiva 2014/24, intitulat „Cuantumurile pragului”:

„Prezenta directivă se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală sau mai mare decât următoarele praguri:

[…]

(b) 140 000 EUR, pentru contractele de achiziții publice de produse și de servicii atribuite de autoritățile guvernamentale centrale și concursurile de proiecte organizate de aceste autorități; […]

[…]”

12 Articolul 15 din această directivă, intitulat „Apărare și securitate”, prevede la alineatul (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/CE;

[…]”

13 Articolul 16 din Directiva 2014/24, intitulat „Achiziții mixte care implică aspecte de apărare sau securitate”, prevede:

„(1) În cazul contractelor mixte care au drept obiect achiziții reglementate de prezenta directivă, precum și achiziții reglementate la articolul 346 […] TFUE sau în Directiva 2009/81/CE, 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 contracte separate pentru părți separate, decizia cu privire la regimul juridic care se aplică fiecăruia dintre aceste contracte separate se ia în funcție de caracteristicile fiecărei părți avute în vedere.

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

(a) atunci când o parte a unui contract dat este reglementată de articolul 346 [....] TFUE, contractul poate fi atribuit fără aplicarea prezentei directive, cu condiția ca atribuirea unui singur contract să fie justificată de motive obiective;

(b) atunci când o parte a unui contract dat este reglementată de Directiva 2009/81/CE, 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/CE.

(3) Alineatul (2) paragraful al treilea litera (a) se aplică contractelor mixte la care s-ar putea aplica atât litera (a), cât și litera (b) de la paragraful menționat.

(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 […] TFUE; în caz contrar, acesta poate fi atribuit în conformitate cu dispozițiile Directivei 2009/81/CE.”

14 Articolul 18 din Directiva 2014/24, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor”, prevede la alineatul (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.”

15 Articolul 67 din această directivă, intitulat „Criterii de atribuire a contractelor”, prevede:

„(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, […] 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.

(3) Criteriile de atribuire sunt considerate a fi legate de obiectul contractului de achiziții publice în cazul în care acestea se referă la lucrările, produsele sau serviciile care urmează să fie furnizate în temeiul contractului din orice punct de vedere și în orice stadiu al ciclului lor de viață, inclusiv factorii implicați:

(a) în procesul specific de producție, furnizare sau comercializare a acestor lucrări, produse sau servicii; sau

(b) într-un proces specific pentru un alt stadiu al ciclului lor de viață,

chiar și în cazul în care acești factori nu fac parte din structura lor materială.

(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. […]

[…]”

Dreptul italian

16 Articolul 50 alineatul (1) din decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Decretul legislativ nr. 50 privind Codul achizițiilor publice) din 18 aprilie 2016 (GURI nr. 91, din 19 aprilie 2016, suplimentul ordinar nr. 10), în versiunea aplicabilă cauzei principale (denumit în continuare „Codul achizițiilor publice”), 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 […] 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.”

17 Articolul 95 din Codul achizițiilor publice prevede:

„1. Criteriile de atribuire nu conferă autorității contractante o putere de alegere nelimitată în ceea ce privește oferta. 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. Autoritățile contractante verifică exactitatea informațiilor și a dovezilor furnizate de ofertanți.

2. Fără a aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative privind prețul anumitor bunuri sau remunerarea anumitor servicii, autoritățile contractante, respectând principiile transparenței, nediscriminării și egalității de tratament, atribuie contractele și organizează concursurile și cererile de proiecte pe baza criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, care este determinată pe baza celui mai bun raport calitate-preț sau pe baza elementului preț sau cost, pe baza unui test comparativ cost-eficacitate, cum ar fi costul ciclului de viață […]

3. 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, cu excepția atribuirilor în temeiul articolului 36 alineatul 2 litera a);

b) contractele privind atribuirea serviciilor de inginerie și de arhitectură și a celorlalte servicii cu caracter tehnic și intelectual a căror valoare este de cel puțin 40 000 de euro;

b-bis) contractele de servicii și de furnizare de produse a căror valoare este de cel puțin 40 000 de euro, care se caracterizează printr-un conținut tehnologic important sau care au caracter inovator.

4. 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);

[…]”

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

18 La 14 iulie 2022, Ministerul Apărării a inițiat o procedură deschisă în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice de servicii pentru nevoile armatei italiene, constând în esență în operațiuni de încărcare și de descărcare, de compunere și de descompunere a stivelor de materiale, precum și de transport de materiale. Acest contract, referitor la anul 2023 și care putea fi reînnoit pentru trei ani, era împărțit în nouă loturi.

19 Cererea de ofertă în discuție în litigiul principal prevedea drept criteriu de atribuire a contractului prețul cel mai scăzut, pentru motivul că serviciile vizate de contractul menționat prezentau caracteristici standardizate, în sensul articolului 95 alineatul (4) litera b) din Codul achizițiilor publice.

20 În această cerere de ofertă se preciza că, la executarea aceluiași contract, salariile trebuiau plătite în conformitate cu convenția colectivă a sectorului. În consecință, ofertanții nu puteau propune reduceri ale costului forței de muncă. Orice reducere eventuală trebuia să privească exclusiv remunerația aferentă serviciului, astfel încât gestul comercial propus astfel să reducă numai beneficiul potențial al ofertantului, iar nu salariile personalului acestuia.

21 Pentru unul dintre loturile contractului, care privea prestarea de servicii pentru „Aeronautica Militare Area nord” (Forțele Aeriene – zona de nord) și care era – ținând seama de eventualele reînnoiri – în valoare estimată de 3 463 114,74 euro, trei ofertanți, printre care Mara și Samir, au oferit o reducere de 100 % la remunerația aferentă serviciilor lor. În aceste condiții, s-a considerat că ofertele acestor trei ofertanți erau echivalente. În definitiv, acest lot a fost atribuit prin tragere la sorți în favoarea Mara.

22 Samir a introdus o acțiune împotriva actului de atribuire a lotului menționat la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio, Italia), susținând printre altele că aplicarea criteriului prețului celui mai scăzut era contrară reglementării aplicabile.

23 Prin hotărârea din 11 aprilie 2023, această instanță a admis acțiunea, pentru motivul că cererea de ofertă în discuție în litigiul principal ar fi trebuit, în temeiul articolului 95 alineatul (3) litera a) din Codul achizițiilor publice, să stabilească drept criteriu de atribuire a contractului cel mai bun raport calitate-preț. Dat fiind că serviciile în discuție în litigiul principal presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, nu ar fi trebuit să se aplice articolul 95 alineatul (4) litera b) din acest cod, care se referă la criteriul prețului celui mai scăzut pentru atribuirea contractelor de achiziții de prestare de servicii și de furnizare de bunuri care prezintă caracteristici standardizate.

24 Mara a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care este instanța de trimitere.

25 Prin acest apel, Mara afirmă că Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) a încălcat articolul 95 alineatul (3) litera a) din Codul achizițiilor publice. În opinia sa, această dispoziție nu se poate aplica în privința unui contract precum cel în discuție în litigiul principal, care, deși presupune utilizarea intensivă a forței de muncă, prezintă de asemenea caracteristici standardizate. Autoritatea contractantă s-ar fi întemeiat în mod corect pe articolul 95 alineatul (4) litera b) din acest cod, stabilind drept criteriu de atribuire prețul cel mai scăzut.

26 În cazul în care Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) ar trebui să considere că Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio) a dedus în mod corect din articolul 95 din Codul achizițiilor publice că criteriul prețului celui mai scăzut nu poate fi utilizat pentru atribuirea contractelor de achiziții publice de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă și care prezintă, pe de altă parte, caracteristici standardizate, Mara susține că acest articol încalcă dreptul Uniunii.

27 Ar reieși, desigur, din Directiva 2014/24 că aceasta urmărește în special să încurajeze recurgerea la criteriul celui mai bun raport calitate-preț pentru atribuirea contractelor de achiziții publice. Cu toate acestea, prin faptul că a obligat autoritățile contractante să stabilească acest criteriu de atribuire chiar și atunci când contractul în cauză prezintă caracteristici standardizate, legiuitorul italian ar fi depășit ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv al Directivei 2014/24 și ar fi încălcat astfel principiul proporționalității.

28 Instanța de trimitere constată că reiese cu claritate dintr-o interpretare coroborată a alineatelor (3) și (4) ale articolului 95 din Codul achizițiilor publice că cererea de ofertă referitoare la contractul în discuție în litigiul principal ar fi trebuit, în temeiul dreptului italian în vigoare, să se întemeieze pe criteriul celui mai bun raport calitate-preț pentru atribuirea acestuia.

29 Instanța menționată are însă îndoieli cu privire la utilitatea acestui criteriu pentru atribuirea unui contract referitor la servicii care se caracterizează printr-un grad ridicat de repetitivitate și care sunt în mare măsură lipsite de elemente care pot fi personalizate. Din motive de economie și de rapiditate a procedurii de atribuire a contractelor de achiziții publice, criteriul prețului celui mai scăzut ar putea fi mai adecvat pentru acest tip de contracte de achiziții publice având ca obiect servicii cu caracteristici standardizate.

30 Instanța menționată arată că plenul său, care este competent să enunțe principiile de drept, a statuat, în hotărârea nr. 8, pronunțată la 21 mai 2019, cu privire la raportul dintre alineatul 3 și alineatul 4 ale articolului 95 din Codul achizițiilor publice, în sensul că impunerea criteriului celui mai bun raport calitate-preț pentru atribuirea contractelor de servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă urmărește să protejeze lucrătorii și, prin urmare, că contractele care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă, și anume cele pentru care costul forței de muncă reprezintă cel puțin jumătate din valoarea totală a contractului, trebuie, în orice caz, să fie atribuite pe baza acestui criteriu, chiar dacă prezintă caracteristici standardizate.

31 Or, instanța de trimitere observă că obiectivul de a proteja lucrătorii este deja atins, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, prin interdicția de a oferi o reducere a costului forței de muncă.

32 În aceste împrejurări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât 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 [TFUE], precum și principiul [dreptului Uniunii] al proporționalității și articolul 67 alineatul (2) din Directiva [2014/24] 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 achizițiilor publice], precum și la articolul 50 alineatul 1 din [acest cod], care decurge de asemenea și din principiul de drept enunțat de plenul Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) în 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 că reducerea trebuie să privească exclusiv remunerația sau profitul potențial al întreprinderii, fără a aduce atingere costurilor forței de muncă?”

Procedura în fața Curții

33 În temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, aceasta a adresat întrebări cu solicitare de răspuns scris părților și celorlalte persoane interesate cu privire la domeniul de aplicare al Directivei 2009/81 și al Directivei 2014/24. Mara, guvernul italian și Comisia Europeană au răspuns la aceste întrebări prin observații depuse la 26 noiembrie 2024, la 19 noiembrie 2024 și, respectiv, la 20 noiembrie 2024.

Cu privire la întrebarea preliminară

Observații introductive

34 În observațiile depuse la Curte, părțile din litigiul principal și guvernul italian au precizat că serviciile vizate de contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal privesc, în parte, manipularea încărcăturilor de muniție și de explozivi. Or, aceste bunuri constituie echipamente militare, în sensul articolului 1 punctul 6 din Directiva 2009/81.

35 În această măsură, respectivele servicii pot, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 28 din concluzii, să fie „legate în mod direct de echipamente [militare]”, în sensul articolului 2 litera (c) din această directivă. Astfel, furnizarea de servicii de manipulare a încărcăturilor – care se încadrează, potrivit numerelor de referință CPV citate la punctul 7 din prezenta hotărâre, în a zecea categorie de servicii denumită „servicii anexe și auxiliare ale transporturilor” prevăzută în anexa I la directiva menționată – poate implica accesul fizic la echipamentele militare conținute în aceste încărcături, precum și accesul la anumite informații sensibile aferente acestor echipamente.

36 Având în vedere caracterul sensibil, subliniat în considerentele (8) și (9) ale Directivei 2009/81, al achizițiilor de bunuri și servicii în domeniul apărării, această directivă stabilește un cadru legislativ specific. Coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice în acest domeniu trebuie, astfel cum reiese din considerentele (4), (6) și (7) ale directivei menționate, să îndeplinească cerințele de securitate, permițând în același timp, pe de altă parte, reducerea costurilor, în special în ceea ce privește serviciile logistice sau de transport și de depozitare.

37 Având în vedere această specificitate, atribuirea contractelor de achiziții publice care intră sub incidența Directivei 2009/81 este, în temeiul articolului 15 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2014/24, exclusă din domeniul de aplicare al acestei din urmă directive.

38 În speță, părțile din litigiul principal și guvernul italian au subliniat că numai unele dintre încărcăturile care fac obiectul serviciilor de manipulare în cauză cuprind echipamente militare, în sensul articolului 1 punctul 6 din Directiva 2009/81, în timp ce celelalte încărcături cuprind bunuri destinate, desigur, armatei italiene, dar care nu sunt concepute sau adaptate unor scopuri militare. Având în vedere aceste informații, a căror verificare revine instanței de trimitere, contractul în discuție în litigiul principal trebuie calificat drept „mixt”, în sensul că privește atât achiziții care intră sub incidența Directivei 2009/81, cât și achiziții care intră sub incidența Directivei 2014/24.

39 În această privință, este necesar să se constate că articolul 3 din Directiva 2009/81 și articolul 16 din Directiva 2014/24 cuprind, fiecare, dispoziții care urmăresc să stabilească directiva aplicabilă unor astfel de contracte mixte.

40 Domeniile de aplicare ale fiecăreia dintre aceste dispoziții sunt parțial divergente. Mai exact, deși articolul 3 din Directiva 2009/81 prevede, în principiu, o obligație a autorității contractante de a aplica această directivă acestor contracte mixte, articolul 16 din Directiva 2014/24 prevede numai o posibilitate, în anumite condiții, de a aplica Directiva 2009/81 unor asemenea contracte.

41 Astfel, articolul 3 din Directiva 2009/81 prevede că un contract care are ca obiect lucrări, furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii care intră sub incidența Directivei 2009/81 și, parțial, sub incidența Directivei 2004/18, înlocuită în prezent de Directiva 2014/24, se atribuie în conformitate cu Directiva 2009/81, cu condiția îndeplinirii cerinței prevăzute la alineatul (1) al acestui articol, potrivit căreia atribuirea unui singur contract trebuie să fie justificată de motive obiective, precum și a condiției, prevăzută la alineatul (3) al articolului menționat, ca decizia de a atribui un singur contract să nu fie luată în scopul excluderii contractului în cauză de la aplicarea Directivei 2014/24.

42 În ceea ce privește articolul 16 din Directiva 2014/24, acesta stabilește o distincție între contractele mixte ale căror diferite părți sunt „separabile în mod obiectiv” sau care „nu pot fi separate în mod obiectiv”.

43 În ceea ce privește, în primul rând, contractele mixte ale căror diferite părți „nu pot fi separate în mod obiectiv”, articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2014/24 prevede că un astfel de contract „poate fi atribuit fără aplicarea [acestei] directive atunci când include elemente cărora li se aplică articolul 346 […] TFUE” iar, „în caz contrar, acesta poate fi atribuit în conformitate cu dispozițiile Directivei [2009/81]”.

44 Prima ipoteză, care privește aplicarea articolului 346 TFUE, este rezervată, având în vedere considerentele (16), (17), (20) și (27) ale Directivei 2009/81, situațiilor în care atribuirea contractului în cauză atinge un asemenea nivel de exigență în materie de securitate sau de confidențialitate încât nici dispozițiile specifice ale acestei directive nu ar fi suficiente pentru a proteja interesele esențiale de securitate ale statului membru în cauză. Or, niciun element din dosarul prezentat Curții nu lasă să se înțeleagă că o astfel de situație se prezintă în speță, aspect a cărui verificare este însă de competența instanței de trimitere.

45 În a doua situație, care privește contractele mixte care cuprind părți care nu pot fi separate în mod obiectiv în privința cărora articolul 346 TFUE nu este aplicabil, articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2014/24 permite, dar nu impune, ca atribuirea contractului în cauză să fie efectuată în conformitate cu Directiva 2009/81 și lasă, așadar, autorității contractante alegerea de a atribui acest contract potrivit regimului stabilit de această directivă sau potrivit regimului stabilit de Directiva 2014/24.

46 În ceea ce privește, în al doilea rând, contractele mixte ale căror diferite părți sunt „separabile în mod obiectiv”, articolul 16 alineatul (2) din Directiva 2014/24 permite autorității contractante să atribuie fie contracte distincte pentru aceste diferite părți, directiva aplicabilă fiecărui contract fiind determinată în acest caz pe baza caracteristicilor proprii ale acestora, fie să atribuie un singur contract, care rămâne astfel „mixt”.

47 În aceste condiții, atunci când autoritatea contractantă alege să aplice acestui contract unic Directiva 2009/81, decizia sa de a nu atribui contracte distincte trebuie, în temeiul celui de al treilea paragraf litera (b) al alineatului menționat, să fie „justificată de motive obiective”. Această cerință nu este, în schimb, prevăzută atunci când autoritatea contractantă alege să atribuie un contract unic prin aplicarea Directivei 2014/24.

48 Pe de altă parte, potrivit celui de al patrulea paragraf al aceluiași alineat, decizia de a atribui un contract unic în pofida existenței unor părți ale contractului separabile în mod obiectiv „nu poate fi luată […] în scopul excluderii unor contracte de la aplicarea [Directivei 2014/24] sau a Directivei [2009/81]”.

49 Această cerință, spre deosebire de cea vizată la punctul 47 din prezenta hotărâre, este aplicabilă și în cazul în care contractul unic a fost atribuit prin aplicarea dispozițiilor Directivei 2014/24. Prin urmare, având în vedere că, pe de o parte, este vorba despre o cerință de bună-credință din partea autorității contractante și, pe de altă parte, aceasta nu trebuie să lipsească de efect util cerința care figurează la al treilea paragraf al alineatului (2) al articolului 16 din Directiva 2014/24, trebuie să se considerate că această cerință care figurează la al patrulea paragraf al acestui alineat este încălcată atunci când, în lumina tuturor elementelor relevante, rezultă că decizia autorității contractante de a încheia un contract unic nu poate fi înțeleasă decât prin voința acestei autorități contractante de a evita aplicarea fie a Directivei 2009/81, fie a Directivei 2014/24.

50 Normele conflictuale dintre Directiva 2009/81 și Directiva 2014/24 prevăzute la articolul 16 din această din urmă directivă sunt mai recente și, în plus, mai detaliate decât cele cuprinse la articolul 3 din Directiva 2009/81. Articolul 16 din Directiva 2014/24 exprimă, prin urmare, voința legiuitorului Uniunii la data adoptării acestei directive și trebuie aplicat în detrimentul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2009/81, care are, astfel cum a observat domnul avocat general la punctele 39 și 40 din concluzii, un domeniu de aplicare diferit, dar trebuie considerat ca fiind depășit de evoluția legislativă adusă de Directiva 2014/24.

51 Potrivit observațiilor prezentate de guvernul italian în fața Curții, Ministerul Apărării a considerat că diferitele părți ale contractului de servicii în discuție în litigiul principal erau, desigur, separabile în mod obiectiv, dar trebuie, ca urmare a manipulării concomitente a încărcăturilor, să fie considerate ca făcând parte dintr-un contract unic care trebuia realizat prin aplicarea dispozițiilor Directivei 2014/24.

52 Astfel cum s-a arătat la punctul 47 din prezenta hotărâre, într-o asemenea situație, condiția prevăzută la articolul 16 alineatul (2) al treilea paragraf litera (b) din Directiva 2014/24, potrivit căreia decizia de a atribui un contract unic trebuie să fie „justificată de motive obiective”, nu se aplică. În schimb, se aplică condiția prevăzută la articolul 16 alineatul (2) al patrulea paragraf din această directivă, potrivit căreia această decizie „nu poate fi luată […] în scopul excluderii unor contracte de la aplicarea [directivei menționate] sau a Directivei [2009/81]”.

53 În consecință, examinarea întrebării adresate privind interpretarea articolului 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24 nu este efectuată de Curte decât sub rezerva verificării prealabile de către instanța de trimitere a faptului că, în speță, nu a existat o încălcare a cerinței care figurează la articolul 16 alineatul (2) al patrulea paragraf din această directivă.

Cu privire la articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24 și la principiul proporționalității

54 Întrebarea adresată, astfel cum a fost formulată de instanța de trimitere, privește interpretarea articolelor 49 și 56 TFUE, a articolului 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24, precum și a principiului proporționalității.

55 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că această întrebare urmărește să permită instanței de trimitere să aprecieze compatibilitatea anumitor dispoziții din Codul achizițiilor publice cu dreptul Uniunii. Or, este cert că acest cod transpune în dreptul italian Directiva 2014/24.

56 În al doilea rând, din faptele prezentate în cererea de decizie preliminară și rezumate la punctul 21 din prezenta hotărâre rezultă că valoarea estimată a contractului în discuție în litigiul principal depășește pragul prevăzut la articolul 4 din directiva menționată pentru ca aceasta să fie aplicabilă.

57 În sfârșit, în al treilea rând, din această cerere reiese că obiectul litigiului principal privește posibilitatea prevăzută la articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din directiva menționată de a interzice utilizarea „prețul[ui] […] drept criteriu unic de atribuire” a contractului – criteriul „prețului celui mai scăzut” potrivit termenilor utilizați de instanța de trimitere –, precum și obligația statelor membre de a respecta principiul proporționalității în cazul exercitării acestei posibilități.

58 În aceste condiții, este în același timp necesar și suficient să se examineze întrebarea preliminară în raport cu Directiva 2014/24 și cu principiul proporționalității (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iunie 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, punctele 44-48).

59 Rezultă că trebuie să se considere că, prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24, precum și principiul proporționalității trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia, în cazul contractelor de achiziții publice care au ca obiect servicii care prezintă caracteristici standardizate, dar a căror valoare totală este constituită, cel puțin jumătate, din costurile cu forța de muncă, i se interzice autorității contractante să utilizeze prețul drept criteriu unic de atribuire a acestor contracte, chiar și în cazurile în care cererea de ofertă prevede că orice eventuală reducere oferită de un ofertant trebuie să fie aplicată exclusiv asupra remunerației aferente acestor servicii, fără a putea determina o diminuare a remunerației lucrătorilor angajați de acest ofertant.

60 Astfel cum rezultă din explicațiile furnizate de instanța de trimitere, serviciile de manipulare vizate de contractul de achiziții publice în discuție în litigiul principal prezintă „caracteristici standardizate”, în sensul reglementării italiene, din moment ce aceste servicii constau în sarcini repetitive și în mică măsură tehnice. Această instanță constată de asemenea că sarcinile respective sunt în mare măsură manuale, astfel încât serviciile în discuție în litigiul principal „presupun utilizarea intensivă a forței de muncă”, în sensul acestei reglementări, cu alte cuvinte costurile cu forța de muncă reprezintă cel puțin jumătate din valoarea totală a contractului.

61 Pentru a stabili dacă contractele de achiziții publice privind astfel de servicii sunt excluse de la posibilitatea acordată statelor membre prin articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 de a interzice utilizarea prețului drept criteriu unic de atribuire a acestor contracte, este necesar să se arate de la bun început că această dispoziție nu limitează posibilitatea pe care o prevede la contracte referitoare la anumite tipuri de bunuri sau de servicii și că nu cuprinde nicio excepție sau derogare de la această posibilitate. Cu caracter mai general, aceasta nu condiționează posibilitatea de a interzice utilizarea prețului drept criteriu unic de atribuire a unui contract de îndeplinirea niciunei condiții. Astfel, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 46 din concluzii, din modul de redactare a dispoziției menționate reiese că aceasta conferă statelor membre o largă putere de apreciere.

62 Existența acestei largi puteri de apreciere este confirmată de economia articolului 67 din această directivă, considerat în ansamblul său.

63 Astfel, acest articol impune, la alineatul (1), ca autoritățile contractante să se bazeze, pentru atribuirea contractelor de achiziții publice, pe oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. El precizează, la alineatul (2), că această ofertă trebuie să fie identificată cu ajutorul unei abordări bazate pe rentabilitate și prevede în mod expres, la primul paragraf al acestui alineat, posibilitatea de a stabili oferta respectivă pe baza celui mai bun raport calitate-preț.

64 Alegerea acestei abordări implică stabilirea unor criterii de atribuire care să cuprindă nu numai prețul, ci și aspecte calitative legate de obiectul contractului de achiziții publice în cauză. Pentru ca aceste aspecte calitative să fie considerate legate de obiectul contractului de achiziții publice, este suficient, în conformitate cu alineatul (3) al articolului menționat, ca acestea să se refere la lucrările, produsele sau serviciile care urmează să fie furnizate în temeiul contractului respectiv din orice punct de vedere și în orice stadiu al ciclului lor de viață.

65 Reiese astfel dintr-o interpretare globală a articolului 67 din Directiva 2014/24 că instituirea de către un stat membru a unei interdicții pentru autoritățile contractante de a utiliza prețul drept criteriu unic de atribuire a unui contract de achiziții publice nu are nicidecum ca efect să introducă, în punerea în aplicare a acestei directive, o excepție în raport cu o normă având un domeniu de aplicare diferit. Exercitarea de către un stat membru a posibilității prevăzute la al treilea paragraf al alineatului (2) al acestui articol are ca unic efect ca, pe teritoriul acestui stat membru, posibilitatea oferită de primul paragraf al acestui alineat (2) autorităților contractante de a utiliza criterii care includ aspecte calitative să fie înlocuită cu o obligație pentru acestea de a integra în cererile de ofertă unul sau mai multe criterii de acest tip.

66 Larga putere de apreciere de care dispun statele membre în utilizarea acestei posibilități este confirmată și de finalitatea Directivei 2014/24. Astfel cum rezultă din considerentele (89), (90) și (92) ale acestei directive, legiuitorul Uniunii a urmărit să asocieze noțiunea „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic” în mod predominant cu cea de „cel mai bun raport calitate-preț”. Precizând totodată că, în lipsa unei reglementări naționale, autoritățile

contractante pot utiliza prețul sau costul drept criteriu unic de atribuire a unui contract de achiziții publice, legiuitorul Uniunii a considerat că, pentru a favoriza atribuirile de contracte de achiziții publice orientate într-o mai mare măsură spre calitate, era necesar să se permită statelor membre să interzică sau să limiteze recurgerea numai la criteriul prețului sau al costului în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice. În plus, acesta a considerat necesar să încurajeze autoritățile contractante să aleagă criterii de atribuire a contractelor care să le permită să obțină lucrări, produse sau servicii de înaltă calitate, care să fie adaptate în mod optim nevoilor lor.

67 În ceea ce privește principiului proporționalității, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, acesta impune ca normele stabilite de statele membre sau de autoritățile contractante în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor Directivei 2014/24 să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de această directivă (Hotărârea din 30 ianuarie 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punctul 45, și Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 42).

68 Exercitarea posibilității prevăzute la articolul 67 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2014/24 ar încălca principiul proporționalității în cazul în care un stat membru ar decide să interzică utilizarea prețului sau a costului drept criteriu unic de atribuire pentru un tip de contracte de achiziții publice de așa natură încât se dovedește imposibilă sau excesiv de dificilă stabilirea criteriilor care permit diferențierea, din punct de vedere calitativ, a lucrărilor, a bunurilor sau a serviciilor prevăzute în ofertele ofertanților.

69 În speță, o normă precum cea stabilită de legiuitorul italian, potrivit căreia contractele de achiziții publice având ca obiect servicii care presupun utilizarea intensivă a forței de muncă trebuie, chiar dacă prezintă „caracteristici standardizate”, să fie atribuite pe baza criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic în funcție de cel mai bun raport calitate-preț, este, în pofida faptului că respectiva normă vizează servicii prin natura lor în mică măsură tehnice, compatibilă cu această directivă și cu principiul proporționalității.

70 Astfel, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 56 din concluzii, mai multe aspecte calitative, precum organizarea și experiența personalului desemnat să execute asemenea servicii, pot avea o influență asupra calității executării contractelor și, în consecință, asupra valorii economice a ofertelor. În aceste condiții, nu este nici imposibil, nici excesiv de dificil să se diferențieze, din punct de vedere calitativ, serviciile prevăzute în ofertele prezentate de ofertanți.

71 Această interpretare nu este infirmată de faptul că există o obligație a autorităților contractante cărora li se adresează o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal de a integra în cererile lor de ofertă regula potrivit căreia orice eventuală reducere oferită de un ofertant trebuie să privească numai remunerația aferentă serviciilor prestate de acest ofertant, iar nu remunerația lucrătorilor pe care acesta îi angajează. Fiind prevăzută de lege, această interdicție de a oferi o reducere care poate determina o diminuare a remunerației lucrătorilor trebuie respectată în mod egal de toți ofertanții. Din moment ce o astfel de interdicție nu permite compararea ofertelor, rămâne necesar, în raport cu articolul 67 alineatul (4) din Directiva 2014/24, care, coroborat cu considerentul (90) al acestei directive, impune stabilirea unor criterii de atribuire care să asigure posibilitatea unei concurențe efective și, prin urmare, o comparare a ofertelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 septembrie 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punctul 31), să se întemeieze atribuirea pe criterii, străine de interdicția

menționată, care permit o comparare a ofertelor. Astfel cum reiese din cuprinsul punctului precedent din prezenta hotărâre, stabilirea unor criterii întemeiate pe aspecte calitative poate fi adecvată în acest scop și, prin urmare, nu poate fi considerată disproporționată.

72 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 67 alineatul (2) din Directiva 2014/24, precum și principiul proporționalității trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia, în cazul contractelor de achiziții publice care au ca obiect servicii care prezintă caracteristici standardizate, dar a căror valoare totală este constituită, cel puțin jumătate, din costurile cu forța de muncă, i se interzice autorității contractante să utilizeze prețul drept criteriu unic de atribuire a acestor contracte. Nu este relevant în această privință faptul că cererea de ofertă prevede că orice eventuală reducere oferită de un ofertant trebuie să fie aplicată exclusiv asupra remunerației aferente acestor servicii, fără a putea determina o diminuare a remunerației lucrătorilor angajați de acest ofertant.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

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, precum și principiul proporționalității

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia, în cazul contractelor de achiziții publice care au ca obiect servicii care prezintă caracteristici standardizate, dar a căror valoare totală este constituită, cel puțin jumătate, din costurile cu forța de muncă, i se interzice autorității contractante să utilizeze prețul drept criteriu unic de atribuire a acestor contracte. Nu este relevant în această privință faptul că cererea de ofertă prevede că orice eventuală reducere oferită de un ofertant trebuie să fie aplicată exclusiv asupra remunerației aferente acestor servicii, fără a putea determina o diminuare a remunerației lucrătorilor angajați de acest ofertant.

Semnături