Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

26 septembrie 2019*

„Trimitere preliminară – Articolele 49 și 56 TFUE – Atribuirea contractelor de achiziții publice – Directiva 2014/24/UE – Articolul 71 – Subcontractare – Reglementare națională care limitează posibilitatea de a subcontracta la 30 % din valoarea totală a contractului”

În cauza C-63/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia), prin decizia din 13 decembrie 2017, primită de Curte la 1 februarie 2018, în procedura

Vitali SpA

împotriva

Autostrade per l’Italia SpA,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul E. Regan (raportor), președinte de cameră, și domnii C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič și I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de C. Colelli și de V. Nunziata, avvocati dello Stato;

– pentru guvernul norvegian, de K. H. Aarvik, de H. Røstum și de C. Anker, în calitate de agenți;

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

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 49 și 56 TFUE, a articolului 71 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) 2015/2170 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 (JO 2015, L 307, p. 5) (denumită în continuare „Directiva 2014/24”), precum și a principiului proporționalității.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Vitali SpA, pe de o parte, și Autostrade per l'Italia SpA, pe de altă parte, în legătură cu o decizie luată de aceasta din urmă în calitate de autoritate contractantă de a o exclude pe prima dintr-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (1), (41), (78), (100) și (105) ale Directivei 2014/24 au următorul cuprins:

„(1) Atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, pentru contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, ar trebui elaborate dispoziții pentru coordonarea procedurilor de achiziții publice naționale, pentru ca principiile respective să fie transpuse în practică și achizițiile publice să fie deschise concurenței.

[…]

(41) Nicio dispoziție din prezenta directivă nu ar trebui să împiedice impunerea sau aplicarea unor măsuri necesare pentru protecția ordinii publice, a moralității și a siguranței publice […], cu condiția ca aceste măsuri să fie conforme cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

[…]

(78) Achizițiile publice ar trebui adaptate la necesitățile [întreprinderilor mici și mijlocii (IMM)]. Autoritățile contractante ar trebui să fie încurajate să utilizeze Codul celor mai bune practici inclus în documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 25 iunie 2008 intitulat «Codul european al celor mai bune practici care facilitează accesul IMM-urilor la contractele de achiziții publice», care oferă îndrumări cu privire la modul în care acestea pot folosi cadrul de achiziții publice astfel încât să faciliteze participarea IMM-urilor. În acest scop și pentru a stimula concurența, autoritățile contractante ar trebui să fie în special încurajate să împartă în loturi contractele mari. […]

Statele membre ar trebui să dispună în continuare de libertatea de a merge mai departe în eforturile lor de a facilita participarea IMM-urilor la piața achizițiilor publice, prin extinderea domeniului de aplicare al obligației de a analiza oportunitatea împărțirii contractelor pe loturi la contracte mai mici, solicitând autorităților contractante să prezinte o justificare pentru decizia de a nu împărți contractele pe loturi sau făcând împărțirea [pe] loturi obligatorie în anumite condiții. În același scop, statele membre ar trebui, de asemenea, să aibă libertatea de a pune la dispoziție mecanisme pentru plățile directe către subcontractanți.

[…]

(100) Este necesar să nu fie atribuite contracte de achiziții publice operatorilor economici care au făcut parte dintr-o organizație criminală sau care au fost găsiți vinovați de corupție, de fraudă în detrimentul intereselor financiare ale Uniunii, de infracțiuni teroriste, de spălare de bani sau de finanțarea terorismului. […]

[…]

(105) Este important ca respectarea de către subcontractori a obligațiilor aplicabile în domeniul mediului, în cel social și al muncii prevăzute de legislația Uniunii, de dreptul național, de acordurile colective sau de dispozițiile internaționale în domeniul mediului, în cel social și în dreptul muncii enumerate în prezenta directivă, cu condiția ca astfel de norme și aplicarea lor să respecte dreptul Uniunii, să fie garantate prin acțiuni adecvate de autoritățile naționale competente în domeniul lor de competență și responsabilitate, de exemplu, prin inspecții de muncă sau prin agenții de protecție a mediului.

[…]

[…] În plus, ar trebui să se precizeze explicit că statele membre ar trebui să poată merge mai departe, de exemplu, prin extinderea obligațiilor de transparență, prin autorizarea plăților directe către subcontractori sau prin autorizarea sau solicitarea autorităților contractante să verifice dacă subcontractorii nu se află în oricare dintre situațiile în care s-ar impune excluderea operatorilor economici. […]

De asemenea, ar trebui să se precizeze explicit că statele membre sunt libere să prevadă norme mai stricte de responsabilitate în dreptul național sau să meargă mai departe în dreptul național în privința plăților directe către subcontractori.”

4 Conform articolului 4 litera (a) din Directiva 2014/24, aceasta se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală sau mai mare decât pragul de 5 225 000 de euro pentru contractele de achiziții publice de lucrări.

5 Articolul 18 din această directivă, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

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

6 Articolul 57 din directiva menționată, intitulat „Motive de excludere”, prevede la alineatul (1) că autoritățile contractante exclud un operator economic de la participarea la o procedură de achiziții publice în cazul în care au stabilit, prin verificare în conformitate cu articolele 59-61, sau au cunoștință în alt mod că operatorul economic respectiv a făcut obiectul unei condamnări pronunțate printr-o hotărâre definitivă pentru unul dintre motivele enumerate la această dispoziție.

7 Articolul 63 din aceeași directivă, intitulat „Utilizarea capacităților altor entități”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

„În ceea ce privește criteriile referitoare la situația economică și financiară stabilite în conformitate cu articolul 58 alineatul (3) și criteriile privind capacitatea tehnică și profesională stabilite în conformitate cu articolul 58 alineatul (4), un operator economic poate, dacă este cazul și pentru un anumit contract, să recurgă la capacitățile altor entități, indiferent de natura juridică a legăturilor pe care le are cu acestea. În ceea ce privește criteriile referitoare la calificările educaționale și profesionale stabilite la anexa XII partea II litera (f) sau la experiența profesională relevantă, operatorii economici pot, cu toate

acestea, să se bazeze doar pe capacitățile altor entități atunci când acestea din urmă vor desfășura activitățile sau serviciile pentru îndeplinirea cărora sunt necesare respectivele capacități. În cazul în care un operator economic dorește să se bazeze pe capacitățile altor entități, acesta dovedește autorității contractante că va avea la dispoziție resursele necesare, de exemplu prin prezentarea unui angajament din partea respectivelor entități în acest sens.”

8 Articolul 71 din Directiva 2014/24, intitulat „Subcontractarea”, prevede:

„(1) Respectarea de către subcontractanți a obligațiilor menționate la articolul 18 alineatul (2) este asigurată prin intermediul unor acțiuni corespunzătoare întreprinse de autoritățile naționale competente în limitele responsabilității și competenței lor.

(2) În documentele achiziției, autoritatea contractantă poate solicita ofertantului sau poate fi obligată de un stat membru să solicite ofertantului să indice în oferta sa partea din contract pe care intenționează să o subcontracteze unor terți, precum și subcontractanții propuși.

(3) Statele membre pot dispune ca, la cererea subcontractantului și atunci când natura contractului permite acest lucru, autoritatea contractantă să transfere direct subcontractantului respectiv plățile datorate pentru servicii, produse sau lucrări furnizate operatorului economic căruia i-a fost atribuit contractul de achiziții publice (contractantul principal). Printre aceste măsuri se pot număra mecanisme corespunzătoare care să permită contractantului principal să formuleze obiecții cu privire la plățile necuvenite. Dispozițiile privind această modalitate de plată se includ în documentele achiziției.

(4) Alineatele (1)-(3) nu aduc atingere răspunderii contractantului principal.

(5) În cazul contractelor de achiziții de lucrări și în ceea ce privește serviciile care urmează să fie prestate la o instalație aflată sub directa supraveghere a autorității contractante, după atribuirea contractului și cel mai târziu în momentul începerii executării acestuia, autoritatea contractantă solicită contractantului principal să îi indice numele, datele de contact și reprezentanții legali ai subcontractanților săi implicați în lucrările sau serviciile respective, în măsura în care aceste informații sunt cunoscute la momentul respectiv. Autoritatea contractantă solicită contractantului principal să îi notifice orice modificări ale acestor informații pe durata contractului, precum și informațiile obligatorii privind eventualii noi subcontractanți implicați ulterior în lucrările sau serviciile respective.

În pofida primului paragraf, statele membre pot impune direct asupra contractantului principal obligația de a furniza informațiile solicitate.

Acolo unde este necesar în scopul aplicării alineatului (6) litera (b) de la prezentul articol, informațiile solicitate sunt însoțite de declarațiile pe propria răspundere ale subcontractanților, în conformitate cu articolul 59. Măsurile de punere în aplicare prevăzute la alineatul (8) de la prezentul articol pot prevedea ca subcontractanții prezentați după atribuirea contractului să furnizeze certificatele și alte documente justificative în locul declarației pe propria răspundere.

Primul paragraf nu se aplică în cazul furnizorilor.

Autoritățile contractante, din proprie inițiativă sau la cererea statelor membre, pot extinde aplicarea obligațiilor prevăzute la primul paragraf, de exemplu, la:

(a) contractele de achiziții de produse, la contractele de achiziții de servicii altele decât cele referitoare la serviciile care urmează să fie prestate la instalațiile aflate sub directa supraveghere a autorității contractante sau la furnizorii implicați în contracte de achiziții de lucrări sau de servicii;

(b) subcontractanții subcontractanților contractantului principal sau la alte niveluri inferioare ale lanțului de subcontractare.

(6) În scopul de a evita încălcarea obligațiilor menționate la articolul 18 alineatul (2), pot fi luate măsuri corespunzătoare, cum ar fi:

(a) în cazul în care dreptul intern al unui stat membru prevede un mecanism de răspundere solidară între subcontractanți și contractantul principal, statul membru în cauză se asigură că normele relevante sunt aplicate în conformitate cu condițiile stabilite la articolul 18 alineatul (2);

(b) în conformitate cu articolele 59, 60 și 61, autoritățile contractante pot să verifice, din proprie inițiativă sau la cererea statelor membre, dacă există motive de excludere a subcontractanților în temeiul articolului 57. În astfel de cazuri, autoritatea contractantă solicită ca operatorul economic să înlocuiască un subcontractant în legătură cu care a rezultat, în urma verificării, că există motive obligatorii de excludere. Autoritatea contractantă, din proprie inițiativă sau la cererea unui stat membru, poate solicita ca operatorul economic să înlocuiască un subcontractant în legătură cu care a rezultat, în urma verificării, că există motive neobligatorii de excludere.

(7) Statele membre pot să prevadă în dreptul intern norme mai stricte privind răspunderea sau să le aprofundeze pe cele referitoare la plățile directe către subcontractanți, stipulând, de exemplu, ca aceste plăți să fie efectuate fără ca subcontractanții să fie nevoiți să solicite o astfel de plată directă.

(8) Statele membre care aleg să prevadă măsuri în temeiul alineatului (3), (5) sau (6) precizează condițiile de punere în aplicare a acestora, prin acte cu putere de lege sau acte administrative și ținând seama de dreptul Uniunii. În acest caz, statele membre pot limita aplicabilitatea acestor măsuri, de exemplu cu privire la anumite tipuri de contracte, anumite categorii de autorități contractante sau de operatori economici sau începând cu anumite sume."

Dreptul italian

9 Articolul 105 alineatul 2 a treia teză din decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Decretul legislativ nr. 50 privind Codul achizițiilor publice) din 18 aprilie 2016 (supliment ordinar la GURI nr. 91 din 19 aprilie 2016, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 50/2016"), prevede:

„Sub rezerva dispozițiilor alineatului 5, eventuala subcontractare nu poate depăși 30 % din valoarea totală a contractului de achiziții publice de lucrări, de servicii sau de produse."

10 Articolul 105 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 50/2016 are următorul cuprins:

„Pentru lucrările menționate la articolul 89 alineatul 11 și fără a aduce atingere limitelor prevăzute la acel alineat, eventuala subcontractare nu poate depăși 30 % din valoarea lucrărilor și nu poate fi subdivizată fără motive obiective."

Litigiul principal și întrebarea preliminară

11 Printr-un anunț de participare publicat în luna august 2016, Autostrade per l'Italia a lansat o procedură de cerere de ofertă restrânsă în vederea atribuirii prin licitație a lucrărilor de lărgire a celei de a cincea benzi a autostrăzii italiene A 8 între bariera de taxare din Milano Nord (Italia) și nodul rutier din Lainate (Italia) pentru un cuantum de bază de 85 211 216,84 euro, fără TVA.

12 Vitali a fost exclusă de la procedura de atribuire pentru motivul că era depășită limita de 30 % prevăzută în materie de subcontractare la articolul 105 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 50/2016.

13 Vitali a introdus o acțiune la instanța de trimitere prin care solicită, printre altele, readmiterea sa în procedura de atribuire.

14 Prin hotărârea parțială din 5 ianuarie 2018, instanța de trimitere a respins toate motivele invocate de Vitali în susținerea acestei acțiuni, cu excepția celui întemeiat pe neconformitatea cu dreptul Uniunii a limitei de 30 % în materie de subcontractare, prevăzută de dreptul italian.

15 Instanța de trimitere exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea unei astfel de limite cantitative cu articolele 49 și 56 TFUE, cu articolul 71 din Directiva 2014/24, precum și cu principiul proporționalității.

16 Această instanță arată că Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) s-a pronunțat în sensul că legiuitorul național este îndreptățit să stabilească, în materie de subcontractare, limite mai stricte decât cele prevăzute de dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii, în măsura în care astfel de limite mai stricte se justifică, pe de o parte, în lumina principiilor viabilității sociale și, pe de altă parte, din perspectiva valorilor expuse la articolul 36 TFUE, printre care figurează ordinea publică și siguranța publică. Instanța menționată subliniază în plus că Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) consideră că jurisprudența Curții referitoare la limitele cantitative la subcontractare în materie de contracte de achiziții publice, jurisprudență care privește Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116), nu se aplică în cadrul Directivei 2014/24.

17 Cu toate acestea, instanța de trimitere arată totodată că, asemenea 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) și Directivei 2004/18, Directiva 2014/24 nu prevede nicio limită cantitativă pentru subcontractare. Potrivit instanței de trimitere, faptul de a prevedea pentru subcontractare un plafon general de 30 % în raport cu valoarea totală a contractului poate să facă mai dificil pentru întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, accesul la contractele de achiziții publice, împiedicând astfel exercitarea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor. Această limită ar fi stabilită în mod abstract la un procentaj determinat al contractului, independent de posibilitatea de verificare a capacității eventualilor subcontractanți și fără nicio menționare a caracterului esențial al misiunilor în cauză.

18 În consecință, instanța de trimitere se întreabă dacă reglementarea națională în discuție nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite.

19 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia, Italia) 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], articolul 71 din Directiva [2014/24], care nu prevede limitări cantitative pentru subcontractare, și principiul proporționalității, propriu dreptului Uniunii Europene, se opun aplicării unei reglementări naționale privind achizițiile publice, precum reglementarea italiană conținută la articolul 105 alineatul 2 a treia teză din [Decretul legislativ nr. 50/2016], potrivit căreia subcontractarea nu poate depăși cota de 30 % din valoarea totală a contractului de achiziții publice de lucrări, de servicii sau de produse?”

20 Cererea instanței de trimitere de judecare a cererii sale de decizie preliminară potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții a fost respinsă prin Ordonanța președintelui Curții din 8 martie 2018, Vitali (C-63/18, nepublicată, EU:C:2018:199).

Cu privire la întrebarea preliminară

21 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 49 și 56 TFUE și Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care limitează la 30 % partea din contract pe care ofertantul este autorizat să o subcontracteze unor terți.

22 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că, având în vedere că contractul în discuție în litigiul principal are o valoare, fără TVA, superioară pragului de 5 225 000 de euro prevăzut la articolul 4 litera (a) din Directiva 2014/24, la prezenta cerere de decizie preliminară trebuie să se răspundă prin raportare la directiva menționată.

23 Trebuie amintit că această directivă are ca obiectiv, astfel cum reiese în esență din considerentul (1) al acesteia, să asigure respectarea, la atribuirea contractelor de achiziții publice, printre altele, a liberei circulații a mărfurilor, a libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, precum și a principiilor care derivă din acestea, în special egalitatea de tratament, nediscriminarea, proporționalitatea și transparența, și să se asigure că atribuirea contractelor de achiziții publice este deschisă concurenței.

24 În special, în acest scop, directiva menționată prevede în mod expres, la articolul 63 alineatul (1), posibilitatea ofertanților de a recurge, în anumite condiții, la capacitățile altor entități pentru a îndeplini anumite criterii de selecție a operatorilor economici.

25 Pe de altă parte, articolul 71 din aceeași directivă, care privește în mod specific subcontractarea, prevede la alineatul (2) că autoritatea contractantă poate solicita ofertantului sau poate fi obligată de un stat membru să solicite ofertantului să indice, în oferta sa, partea din contract pe care intenționează să o subcontracteze unor terți, precum și subcontractanții propuși.

26 Rezultă de aici că, la fel ca Directiva 2004/18, pe care a abrogat-o, Directiva 2014/24 consacră posibilitatea ofertanților de a recurge la subcontractare în vederea executării unui contract, cu condiția ca cerințele pe care le prevede să fie îndeplinite (a se vedea în acest sens, cu privire la Directiva 2004/18, Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław-Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punctele 31-33).

27 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante și după cum reiese din considerentul (78) al Directivei 2014/24, este în interesul Uniunii ca, în materie de achiziții publice, deschiderea unei cereri de ofertă spre concurență să fie stimulată. Recurgerea la subcontractare, care este susceptibilă să favorizeze accesul întreprinderilor mici și mijlocii la contractele de achiziții publice, contribuie la urmărirea acestui obiectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punctul 48 și jurisprudența citată).

28 În plus, Curtea a statuat la punctul 35 din Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław-Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562), care privea interpretarea Directivei 2004/18, că o clauză din caietul de sarcini al unui contract de achiziții publice de lucrări care impune limitări în privința recurgerii la subcontractanți pentru o parte din contract stabilită în mod abstract la un anumit procentaj din acesta, independent de posibilitatea de a verifica capacitățile eventualilor subcontractanți și fără nicio mențiune privind caracterul esențial al sarcinilor care ar fi vizate, este incompatibilă cu această directivă, aplicabilă în cadrul litigiului în care s-a pronunțat acea hotărâre.

29 În această privință, trebuie arătat că, deși articolul 71 din Directiva 2014/24 preia în esență conținutul articolului 25 din Directiva 2004/18, el stabilește totuși norme suplimentare în materie de subcontractare. În special, acest articol 71 prevede că autoritatea contractantă poate solicita ofertantului sau poate fi obligată de un stat membru să solicite ofertantului să o informeze cu privire la intențiile sale în materie de subcontractare, precum și că autoritatea contractantă poate, în anumite condiții, să transfere direct subcontractantului plățile datorate pentru serviciile, pentru produsele sau

pentru lucrările furnizate contractantului principal. În plus, articolul 71 menționat prevede că autoritățile contractante pot să verifice, din proprie inițiativă sau la cererea statelor membre, dacă există motive de excludere a subcontractanților în temeiul articolului 57 din această directivă, din considerente legate, printre altele, de participarea la o organizație criminală, de corupție sau de fraudă.

30 Cu toate acestea, nu se poate deduce din voința legiuitorului Uniunii de a încadra mai precis, prin intermediul adoptării unor astfel de norme, situațiile în care ofertantul a recurs la subcontractare că statele membre ar dispune în prezent de posibilitatea de a limita această recurgere la o parte din contract stabilită în mod abstract la un anumit procentaj din acesta, cum este limita impusă de reglementarea în discuție în litigiul principal.

31 În această privință, guvernul italian arată că statelor membre le este permis să prevadă alte măsuri decât cele enumerate în mod specific în Directiva 2014/24 pentru a asigura, printre altele, respectarea principiului transparenței în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, din moment ce acestui principiu îi este acordată o atenție particulară în cadrul acestei directive.

32 Mai precis, acest guvern subliniază că limitarea recurgerii la subcontractarea în discuție în litigiul principal este justificată având în vedere circumstanțele specifice existente în Italia, unde subcontractarea a constituit dintotdeauna unul dintre instrumentele utilizate pentru punerea în aplicare a unor intenții infracționale. Prin limitarea părții din contract care poate fi subcontractată, reglementarea națională ar face participarea la comenzile publice mai puțin atractivă pentru organizațiile criminale, ceea ce ar fi de natură să prevină fenomenul infiltrării mafiei în comanda publică și să protejeze astfel ordinea publică.

33 Este adevărat, astfel cum arată guvernul italian, că considerentele (41) și (105) ale Directivei 2014/24, ca și anumite dispoziții ale acesteia din urmă, precum articolul 71 alineatul (7), indică în mod expres că statele membre rămân libere să prevadă, în legislația lor națională, norme mai stricte în anumite privințe decât cele prevăzute de directiva menționată în materie de subcontractare, cu condiția ca acele norme să fie compatibile cu dreptul Uniunii.

34 Este de asemenea adevărat, astfel cum rezultă în special din criteriile de selecție calitativă prevăzute de Directiva 2014/24, în special din motivele de excludere prevăzute la articolul 57 alineatul (1) din aceasta, că legiuitorul Uniunii a dorit să evite, prin adoptarea unor astfel de dispoziții, ca operatorii economici care au făcut obiectul unei condamnări pronunțate printr-o hotărâre definitivă în condițiile prevăzute la acest articol să participe la o procedură de atribuire a unui contract.

35 De asemenea, considerentul (41) al Directivei 2014/24 prevede că nicio dispoziție a acesteia nu ar trebui să împiedice impunerea sau aplicarea de măsuri necesare, printre altele, pentru protejarea ordinii publice, a moralității și a siguranței publice, cu condiția ca respectivele măsuri să fie conforme cu Tratatul FUE, în timp ce considerentul (100) al acestei directive precizează că contractele de achiziții publice nu ar trebui să fie atribuite, printre altele, unor operatori economici care au făcut parte dintr-o organizație criminală.

36 În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, trebuie să se recunoască statelor membre o anumită marjă de apreciere în scopul adoptării unor măsuri destinate să garanteze respectarea obligației de transparență, care se impune autorităților contractante în orice procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice. Astfel, fiecare stat membru este cel mai în măsură să identifice, în lumina unor considerații istorice, juridice, economice sau sociale care îi sunt proprii, situațiile propice apariției unor comportamente de natură să conducă la nerespectarea acestei obligații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2015, Impresa Edilux și SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punctul 26, precum și jurisprudența citată).

37 Mai precis, Curtea a statuat deja că combaterea fenomenului infiltrării în sectorul achizițiilor publice a criminalității organizate constituie un obiectiv legitim care poate justifica o restricție privind normele fundamentale și principiile generale ale Tratatului FUE, care se aplică în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2015, Impresa Edilux și SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punctele 27 și 28).

38 Totuși, presupunând chiar că o restricție cantitativă privind recurgerea la subcontractare ar putea fi considerată ca fiind de natură să combată un astfel de fenomen, o restricție precum cea în discuție în litigiul principal depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

39 În această privință, trebuie amintit că autoritățile contractante trebuie, de-a lungul întregii proceduri, să respecte principiile de atribuire a contractelor enunțate la articolul 18 din Directiva 2014/24, printre care figurează în special principiile egalității de tratament, transparenței și proporționalității (Hotărârea din 20 septembrie 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punctul 38).

40 Or, în particular, astfel cum s-a amintit la punctul 30 din prezenta hotărâre, reglementarea națională în discuție în litigiul principal interzice în mod general și abstract recurgerea la subcontractarea care depășește un procentaj fix din contractul de achiziții publice în discuție, astfel încât această interdicție se aplică indiferent de sectorul economic vizat de contractul în cauză, de natura lucrărilor sau de identitatea subcontractanților. Pe de altă parte, o astfel de interdicție generală nu lasă loc unei aprecieri de la caz la caz efectuate de entitatea contractantă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 5 aprilie 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punctele 54 și 55).

41 În consecință, în cadrul unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, pentru toate contractele, o parte importantă a lucrărilor, a produselor sau a serviciilor vizate trebuie să fie realizată de ofertantul însuși, altfel existând riscul de a fi exclus în mod automat de la procedura de atribuire a contractului, inclusiv în cazurile în care entitatea contractantă ar fi în măsură să verifice identitățile subcontractanților respectivi și în care aceasta ar considera, după verificare, că o astfel de interdicție nu este necesară pentru a combate criminalitatea organizată în cadrul contractului în cauză.

42 După cum subliniază Comisia, măsuri mai puțin restrictive ar fi susceptibile să atingă obiectivul urmărit de legiuitorul italian, precum cele prevăzute la articolul 71 din Directiva 2014/24 și amintite la punctul 29 din prezenta hotărâre. Mai mult, astfel cum indică instanța de trimitere, dreptul italian prevede deja numeroase măsuri care urmăresc în mod expres să interzică întreprinderilor bănuite că aparțin mafiei sau, în orice caz, că întrețin legături cu interesele principalelor organizații criminale care operează în țară să aibă acces la cererile publice de ofertă.

43 Prin urmare, o restricție a recurgerii la subcontractare precum cea în discuție în litigiul principal nu poate fi considerată compatibilă cu Directiva 2014/24.

44 Această concluzie nu poate fi repusă în discuție de argumentul invocat de guvernul italian, potrivit căruia controalele de verificare pe care trebuie să le efectueze autoritatea contractantă în temeiul dreptului național ar fi ineficiente. Astfel, o asemenea împrejurare, care, după cum pare să reiasă din observațiile înseși ale acestui guvern, rezultă din modalitățile specifice ale acestor controale, nu înlătură nimic din caracterul restrictiv al măsurii naționale în discuție în litigiul principal. Mai mult, guvernul italian nu a demonstrat nicidecum, în cadrul prezentei cauze, că diversele norme prevăzute la articolul 71 din Directiva 2014/24, prin care statele membre pot limita recurgerea la subcontractare, precum și motivele de excludere a subcontractanților prevăzute de articolul 57 din această directivă și la care se referă articolul 71 alineatul (6) litera (b) din aceasta nu pot fi aplicate într-un mod care să permită atingerea obiectivului urmărit de reglementarea națională în discuție în litigiul principal.

45 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea preliminară că Directiva 2014/24 trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care limitează la 30 % partea din contract pe care ofertantul este autorizat să o subcontracteze unor terți.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

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, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2015/2170 al Comisiei din 24 noiembrie 2015, trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care limitează la 30 % partea din contract pe care ofertantul este autorizat să o subcontracteze unor terți.

Semnături