Συλλογή της Νομολογίας

ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (ένατο τμήμα)

της 6ης Φεβρουαρίου 2020*

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 99 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 12, παράγραφος 3 – Εθνική νομοθεσία που ευνοεί τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων σε βάρος των in-house συμβάσεων – Ελευθερία των κρατών μελών ως προς την επιλογή του τρόπου παροχής υπηρεσιών – Όρια – Εθνική νομοθεσία που δεν επιτρέπει σε αναθέτουσα αρχή να αποκτά ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο φορέα που ανήκει σε αναθέτουσες αρχές, όταν το ποσοστό αυτό συμμετοχής δεν εξασφαλίζει δυνατότητα ελέγχου του εν λόγω φορέα ή δικαίωμα αρνησικυρίας»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-89/19 έως C-91/19,

με αντικείμενο τρεις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, τις οποίες υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2018, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 5 Φεβρουαρίου 2019, στο πλαίσιο των δικών

Rieco SpA

κατά

Comune di Lanciano,

Ecolan SpA (C-89/19),

Comune di Ortona,

Ecolan SpA (C-90/19),

Comune di San Vito Chietino,

Ecolan SpA (C-91/19),

παρισταμένων των:

Comune di Ortona (C-89/19),

Comune di Treglio (C-89/19),

Autorità nazionale anticorruzione (ANAC),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ένατο τμήμα),

συγκείμενο από τους S. Rodin, πρόεδρο τμήματος, D. Šváby (εισηγητή) και N. Piçarra, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Rieco SpA, εκπροσωπούμενη από τους T. Marchese, S. Colombari και την A. Ranieri, avvocati,

– η Ecolan SpA, εκπροσωπούμενη από τον M. Zoppolato, avvocato,

– ο Comune di Lanciano, εκπροσωπούμενος από τον V. Antonucci, avvocato,

– η Εσθονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την N. Grünberg,

– η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον S. Jiménez García και την M. J. García-Valdecasas Dorrego,

– η Λιθουανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον K. Dieninis και την R. Butvydytė,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Gattinara και P. Ondrůšek καθώς και από την L. Haasbeek,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να αποφανθεί με αιτιολογημένη διάταξη σύμφωνα με το άρθρο 99 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου,

εκδίδει την ακόλουθη

Διάταξη

1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 3, 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· διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120).

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο τριών ενδίκων διαφορών μεταξύ, αντιστοίχως, πρώτον, της Rieco SpA, αφενός, και του Comune di Lanciano (Δήμου Lanciano, Ιταλία) και της Ecolan SpA, αφετέρου, δεύτερον, της Rieco SpA, αφενός, και του Comune di Ortona (Δήμου Ortona, Ιταλία) και της Ecolan, αφετέρου, και, τρίτον, της Rieco SpA, αφενός, και του Comune di San Vito Chietino (Δήμου San Vito Chietino, Ιταλία) και της Ecolan, αφετέρου, σχετικά με την απευθείας ανάθεση στην Ecolan της σύμβασης για την παροχή υπηρεσιών αστικής υγιεινής των ως άνω δήμων.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2014/24

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 5, 31 και 32 της οδηγίας 2014/24 αναφέρουν τα ακόλουθα:

«(1) Η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης [ΛΕΕ] και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών [σύναψης δημόσιων συμβάσεων], ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι [η σύναψη δημοσίων συμβάσεων] είναι ανοικτ[ή] στον ανταγωνισμό.

[…]

(5) Θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι καμία διάταξη της παρούσας οδηγίας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναθέτουν σε εξωτερικούς φορείς την παροχή υπηρεσιών που επιθυμούν να παρέχουν τα ίδια ή να οργανώνουν με άλλα μέσα πλην των δημόσιων συμβάσεων κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας. Η παροχή υπηρεσιών που βασίζεται σε νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις ή σε συμβάσεις εργασίας δεν θα πρέπει να καλύπτεται. Σε ορισμένα κράτη μέλη αυτό μπορεί να συμβαίνει, επί παραδείγματι, με ορισμένες διοικητικές και κρατικές υπηρεσίες, όπως είναι οι εκτελεστικές και οι νομοθετικές υπηρεσίες, ή με ορισμένες υπηρεσίες υπέρ του κοινωνικού συνόλου, όπως είναι υπηρεσίες στον τομέα των εξωτερικών υποθέσεων ή της δικαιοσύνης ή οι υπηρεσίες υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης.

[…]

(31) Υπάρχει σοβαρή νομική ασάφεια σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα θα πρέπει να καλύπτονται από τους κανόνες περί [σύναψης δημοσίων συμβάσεων]. Η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ερμηνεύεται διαφορετικά από τα διάφορα κράτη μέλη, ακόμα και από τις διάφορες αναθέτουσες αρχές. Κατά συνέπεια, κρίνεται αναγκαίο να αποσαφηνιστεί σε ποιες περιπτώσεις οι συμβάσεις που συνάπτονται εντός του δημόσιου τομέα δεν υπόκεινται στην εφαρμογή των κανόνων περί [σύναψης δημοσίων συμβάσεων].

Η εν λόγω αποσαφήνιση θα πρέπει να βασίζεται στις αρχές που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το γεγονός ότι οι συμβαλλόμενοι σε μια συμφωνία είναι οι ίδιοι δημόσιες αρχές δεν αποκλείει από μόνο του την εφαρμογή των κανόνων περί [σύναψης δημοσίων συμβάσεων]. Εντούτοις, η εφαρμογή των κανόνων περί [σύναψης δημοσίων συμβάσεων] δεν πρέπει να παρεμποδίζει το δικαίωμα των δημόσιων αρχών να εκτελούν τα καθήκοντα παροχής δημόσιων υπηρεσιών που τους ανατίθενται χρησιμοποιώντας ίδιους πόρους, συνεργαζόμενες, ενδεχομένως, με άλλες δημόσιες αρχές.

Θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι τυχόν εξαιρούμενες συνεργασίες μεταξύ δημοσίων φορέων δεν θα προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών οικονομικών φορέων, εφόσον θέτουν τον ιδιωτικό πάροχο υπηρεσιών σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών.

(32) Οι δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται σε ελεγχόμενα νομικά πρόσωπα δεν θα πρέπει να υπόκεινται στην εφαρμογή των διαδικασιών που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, εάν η αναθέτουσα αρχή ασκεί στο εν λόγω πρόσωπο έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι το ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο εκτελεί ποσοστό άνω του 80 % των δραστηριοτήτων του κατά την εκτέλεση των συμβάσεων που του ανατίθενται από την ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή ή από άλλα νομικά πρόσωπα ελεγχόμενα από την εν λόγω αναθέτουσα αρχή, ανεξαρτήτως του ωφελούμενου από την εκτέλεση των συμβάσεων.

Η εξαίρεση δεν θα πρέπει να επεκτείνεται σε καταστάσεις όπου υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικού οικονομικού φορέα στο κεφάλαιο του ελεγχόμενου νομικού προσώπου εφόσον, σε αυτές τις περιπτώσεις, η ανάθεση δημόσιας σύμβασης χωρίς διαγωνισμό θα παρέχει στον ιδιωτικό οικονομικό φορέα με κεφαλαιακή συμμετοχή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο αδικαιολόγητο πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών του. Ωστόσο, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των δημόσιων φορέων με υποχρεωτική ιδιότητα μέλους, όπως των οργανισμών που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση ή άσκηση ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών, αυτό δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συμμετοχή συγκεκριμένων ιδιωτικών οικονομικών φορέων στο κεφάλαιο του ελεγχόμενου νομικού προσώπου καθίσταται υποχρεωτική μέσω διάταξης του εθνικού δικαίου, σύμφων[ης] με τις Συνθήκες, υπό την προϋπόθεση ότι η συμμετοχή αυτή [δεν παρέχει δυνατότητα για] ελέγχους και αποκλεισμούς και δεν συνεπάγεται αποφασιστική επιρροή στις αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου. Θα πρέπει να διευκρινιστεί περαιτέρω ότι το αποφασιστικό στοιχείο είναι μόνο η άμεση ιδιωτική συμμετοχή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο. Κατά συνέπεια, όταν υπάρχει ιδιωτική κεφαλαιακή συμμετοχή στην ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή ή αρχές, αυτό δεν αποκλείει την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο, χωρίς την εφαρμογή των διαδικασιών της παρούσας οδηγίας, διότι οι εν λόγω συμμετοχές δεν επηρεάζουν αρνητικά τον ανταγωνισμό μεταξύ ιδιωτικών οικονομικών φορέων.

Επίσης, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι αναθέτουσες αρχές, όπως οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου, οι οποίες μπορούν να έχουν ιδιωτική κεφαλαιακή συμμετοχή, θα πρέπει να είναι σε θέση να χρησιμοποιούν την εξαίρεση για την οριζόντια συνεργασία. Κατά συνέπεια, όταν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις όσον αφορά την οριζόντια συνεργασία, η σχετική εξαίρεση θα πρέπει να επεκταθεί στις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, όταν η σύμβαση συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ αναθετουσών αρχών.»

4 Το άρθρο 12 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα», ορίζει τα εξής:

«1. Μια δημόσια σύμβαση που ανατίθεται από αναθέτουσα αρχή σε άλλο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, εάν πληρούνται οι κατωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις:

α) η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί του εν λόγω νομικού προσώπου έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών·

β) περισσότερο από το 80 % των δραστηριοτήτων του ελεγχομένου νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που [του] έχουν ανατεθεί από την ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή ή άλλες νομικές οντότητες που ελέγχει η εν λόγω αναθέτουσα αρχή και

γ) δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο εξαιρουμένων των μορφών συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή δικαιώματος αρνησικυρίας που απαιτούνται από εθνικές νομοθετικές διατάξεις σύμφωνες με τις Συνθήκες και δεν ασκούν αποφασιστική επιρροή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο.

[…]

3. Μια αναθέτουσα αρχή που δεν ασκεί έλεγχο κατά την έννοια της παραγράφου 1 σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου μπορεί, εντούτοις, να αναθέσει δημόσια σύμβαση στο εν λόγω νομικό πρόσωπο χωρίς να εφαρμόσει τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις:

α) η αναθέτουσα αρχή ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί του εν λόγω νομικού προσώπου ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών·

β) περισσότερο από το 80 % των δραστηριοτήτων του εν λόγω νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από τις ελέγχουσες αναθέτουσες αρχές ή άλλα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από τις ίδιες αναθέτουσες αρχές· και

γ) δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο εξαιρουμένων των μορφών συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή δικαιώματος αρνησικυρίας που απαιτούνται από εθνικές νομοθετικές διατάξεις σύμφωνες με τις Συνθήκες και δεν ασκούν αποφασιστική επιρροή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο.

Για τους σκοπούς του πρώτου εδαφίου, στοιχείο α′, οι αναθέτουσες αρχές ασκούν από κοινού έλεγχο επί νομικού προσώπου, εφόσον πληρούνται οι κατωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις:

i) τα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου απαρτίζονται από αντιπροσώπους όλων των αναθετουσών αρχών που συμμετέχουν· ένας αντιπρόσωπος μπορεί να εκπροσωπεί πολλές ή όλες τις συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές·

ii) οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές είναι σε θέση να ασκούν από κοινού αποφασιστική επιρροή στους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου· και

iii) το ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο δεν επιδιώκει συμφέροντα αντίθετα από αυτά των αναθετουσών αρχών που το ελέγχουν.

[…]»

Το ιταλικό δίκαιο

5 O legge n. 221 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (νόμος αριθ. 221, περί της μετατροπής σε νόμο, με τροποποιήσεις, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου της 18ης Οκτωβρίου 2012, αριθ. 179, σχετικά με επείγοντα μέτρα για την ανάπτυξη της χώρας), της 17ης Δεκεμβρίου 2012 (τακτικό συμπλήρωμα στη GURI αριθ. 294, της 18ης Δεκεμβρίου 2012, σ. 1), προβλέπει στο άρθρο 34, παράγραφος 20, τα εξής:

«Για τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες οικονομικού ενδιαφέροντος, προκειμένου να εξασφαλίζεται η τήρηση του ευρωπαϊκού δικαίου, η ισότητα μεταξύ των οικονομικών φορέων και η οικονομική αποδοτικότητα της διαχείρισης και προκειμένου να διασφαλιστεί κατάλληλη πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων φορέων, η σύμβαση παροχής υπηρεσιών ανατίθεται βάσει καταρτισθείσας προς τον σκοπό αυτό έκθεσης η οποία δημοσιεύεται στον ιστότοπο του φορέα που προβαίνει στην ανάθεση· η έκθεση αυτή περιλαμβάνει αιτιολογία, εκθέτει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από το ευρωπαϊκό δίκαιο ως προς τον τρόπο ανάθεσης που επιλέχθηκε και καθορίζει το ακριβές περιεχόμενο των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας και καθολικής υπηρεσίας με αναφορά στα τυχόν οικονομικά αντισταθμιστικά οφέλη.»

6 Υπό τον τίτλο «Κοινές αρχές περί εξαιρέσεων από το πεδίο εφαρμογής για συμβάσεις παραχώρησης, δημόσιες συμβάσεις και συμφωνίες μεταξύ οργανισμών δημοσίου δικαίου και αναθετουσών αρχών στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα», το άρθρο 5 του decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50, περί κώδικα δημοσίων συμβάσεων), της 18ης Απριλίου 2016 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 91, της 19ης Απριλίου 2016, στο εξής: κώδικας δημοσίων συμβάσεων), προβλέπει στις παραγράφους 4 και 5 τα εξής:

«4. Αναθέτουσα αρχή ή αναθέτων φορέας μπορεί να αναθέτει δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχώρησης χωρίς εφαρμογή του παρόντος κώδικα αν πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 [η οποία καθορίζει το γενικό πλαίσιο των in-house αναθέσεων], περιλαμβανομένης της περίπτωσης άσκησης από κοινού ελέγχου.

5. Οι αναθέτουσες αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς ασκούν από κοινού έλεγχο επί νομικού προσώπου εφόσον πληρούνται οι κατωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις:

a) τα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου απαρτίζονται από αντιπροσώπους όλων των αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων που συμμετέχουν· ένας αντιπρόσωπος μπορεί να εκπροσωπεί πολλές ή όλες τις αναθέτουσες αρχές ή πολλούς ή όλους τους αναθέτοντες φορείς ·

b) οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς είναι σε θέση να ασκούν από κοινού αποφασιστική επιρροή στους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του νομικού αυτού προσώπου·

c) το ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο δεν επιδιώκει συμφέροντα αντίθετα από εκείνα των αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων που το ελέγχουν.»

7 Το άρθρο 192, παράγραφος 2, του κώδικα αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ειδικό καθεστώς των in-house αναθέσεων», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς in-house ανάθεσης σύμβασης η οποία έχει ως αντικείμενο υπηρεσίες που είναι διαθέσιμες στην αγορά υπό συνθήκες ανταγωνισμού, οι αναθέτουσες αρχές προβαίνουν προηγουμένως σε εκτίμηση της οικονομικής σκοπιμότητας της προσφοράς των in-house φορέων, λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενο και την αξία της παροχής, και εκθέτουν στην αιτιολογία της απόφασης ανάθεσης τους λόγους για τους οποίους δεν απευθύνονται στην αγορά, καθώς και τα οφέλη που απορρέουν για το κοινωνικό σύνολο από την προκριθείσα μορφή διαχείρισης, αναφερόμενες και στους σκοπούς της καθολικότητας και της εξυπηρέτησης του κοινωνικού συνόλου, της αποδοτικότητας, της οικονομικής αποδοτικότητας και της ποιότητας της υπηρεσίας, καθώς και της βέλτιστης αξιοποίησης των δημοσίων πόρων.»

8 Το decreto legislativo n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (νομοθετικό διάταγμα αριθ. 175, για την κωδικοποίηση των διατάξεων περί εταιριών στις οποίες συμμετέχει το Δημόσιο), της 19ης Αυγούστου 2016 (GURI αριθ. 210, της 8ης Σεπτεμβρίου 2016, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 175/2016), προβλέπει στο άρθρο 4, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επιδιωκόμενοι σκοποί μέσω της απόκτησης και της διαχείρισης δημόσιων συμμετοχών»:

«1. Οι δημόσιες αρχές δεν μπορούν, άμεσα ή έμμεσα, να συστήνουν εταιρίες που έχουν ως αντικείμενο δραστηριότητες παραγωγής αγαθών ή παροχής υπηρεσιών οι οποίες δεν είναι απολύτως αναγκαίες για την εξυπηρέτηση των θεσμικών τους σκοπών ούτε να αποκτούν ή να διατηρούν συμμετοχές, έστω και μειοψηφικές, σε τέτοιες εταιρίες.

2. Εντός των ορίων που αναφέρει η παράγραφος 1, οι δημόσιες αρχές μπορούν, άμεσα ή έμμεσα, να συστήνουν εταιρίες ή να αποκτούν ή να διατηρούν συμμετοχές σε εταιρίες, με μόνο σκοπό την άσκηση των δραστηριοτήτων που αναφέρονται κατωτέρω:

a) παροχή υπηρεσίας γενικού συμφέροντος, περιλαμβανομένης της δημιουργίας και της διαχείρισης των δικτύων και του εξοπλισμού προς εξυπηρέτηση των εν λόγω υπηρεσιών·

[…]

4. Οι in-house εταιρίες έχουν ως αποκλειστικό εταιρικό σκοπό μία ή περισσότερες από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο στοιχείο a) […] της παραγράφου 2. Υπό την επιφύλαξη όσων προβλέπει το άρθρο 16, οι εταιρίες αυτές εργάζονται κατά κύριο λόγο με τους φορείς που τις συστήνουν, συμμετέχουν στο κεφάλαιό τους ή αποφασίζουν [για τις αναθέσεις].»

9 Το άρθρο 16 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος, το οποίο φέρει τον τίτλο «In-house εταιρίες», προβλέπει τα εξής:

«1. Δημόσιες συμβάσεις ανατίθενται απευθείας στις in-house εταιρίες από τις δημόσιες αρχές που ασκούν σε αυτές τον ανάλογο έλεγχο ή από καθεμιά από τις δημόσιες αρχές που ασκούν σε αυτές τον ανάλογο έλεγχο από κοινού μόνο εφόσον δεν υπάρχει συμμετοχή ιδιωτικού κεφαλαίου, εξαιρουμένης της συμμετοχής ιδιωτικού κεφαλαίου που προβλέπουν νομικοί κανόνες και η οποία δεν συνεπάγεται δυνατότητα άσκησης ελέγχου ή χορήγηση δικαιώματος αρνησικυρίας ούτε άσκηση αποφασιστικής επιρροής στην ελεγχόμενη εταιρία.

[…]

7. Υπό την επιφύλαξη όσων προβλέπουν τα άρθρα 5 και 192 [του κώδικα δημοσίων συμβάσεων], οι εταιρίες του παρόντος άρθρου υποχρεούνται, όσον αφορά την ανάληψη εκτέλεσης έργων, τα αγαθά και τις υπηρεσίες, να τηρούν τους κανόνες που προβλέπει ο [κώδικας αυτός].»

Οι διαφορές της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

Η υπόθεση C-89/19

10 Η Ecolan, η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα της διάθεσης αστικών αποβλήτων, είναι in-house εταιρία της οποίας το κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου σε 53 δημόσιους φορείς της επαρχίας Chieti (Ιταλία), μεταξύ των οποίων καταλέγεται και ο Δήμος Lanciano ο οποίος συμμετέχει στο κεφάλαιο αυτό με ποσοστό 21,69 %.

11 Η Rieco, ως οικονομικός φορέας ενδιαφερόμενος για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης για τη διαχείριση της υπηρεσίας αστικής υγιεινής του Δήμου Lanciano, προσέφυγε στο Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (πρωτοβάθμιο περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της περιφέρειας Abruzzo, Ιταλία) ζητώντας την ακύρωση διαφόρων πράξεων, μεταξύ των οποίων καταλέγεται και η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου του Lanciano της 29ης Μαΐου 2017 (στο εξής: επίδικη απόφαση) δυνάμει της οποίας ανατέθηκε απευθείας στην Ecolan η δημόσια σύμβαση για την παροχή υπηρεσιών υγιεινής, περιλαμβανομένης της διαχείρισης των κέντρων συλλογής και επαναχρησιμοποίησης των αποβλήτων.

12 Η Rieco υποστήριξε ότι η απευθείας ανάθεση στην Ecolan της δημόσιας σύμβασης για την παροχή υπηρεσιών αστικής υγιεινής του Δήμου Lanciano δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις in-house ανάθεσης ή ανάθεσης υπό καθεστώς ασκήσεως από κοινού ανάλογου ελέγχου.

13 Με απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 2018, το Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (πρωτοβάθμιο περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της περιφέρειας Abruzzo) απέρριψε την προσφυγή της Rieco, η οποία άσκησε ένδικο μέσο κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία).

14 Κατά πρώτον, η Rieco προσάπτει στο Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (πρωτοβάθμιο περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της περιφέρειας Abruzzo) παράβαση του άρθρου 192, παράγραφος 2, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων λόγω μη επιβολής κύρωσης για το γεγονός ότι, με την επίδικη απόφαση, δεν έγινε, πριν από την απευθείας ανάθεση της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης, πραγματική εκτίμηση της σκοπιμότητας της επιλογής της in-house ανάθεσης αντί της σύναψης δημόσιας σύμβασης βάσει πρόσκλησης για υποβολή προσφορών.

15 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εκτιμά, εκ πρώτης όψεως, ότι η επίδικη απόφαση αντιβαίνει στο άρθρο 192, παράγραφος 2, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων, το οποίο εφαρμόζεται και επί της Ecolan δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 7, του νομοθετικού διατάγματος 175/2016, καθόσον δεν εκθέτει προσηκόντως τους λόγους που δικαιολογούν την επιλογή της in-house ανάθεσης. Ειδικότερα, το άρθρο 192, παράγραφος 2, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων επιβάλλει να εξαρτάται η in-house ανάθεση υπηρεσιών που είναι διαθέσιμες στην αγορά από διπλή προϋπόθεση η συνδρομή της οποίας δεν απαιτείται στις περιπτώσεις των άλλων τρόπων ανάθεσης των υπηρεσιών αυτών, ειδικότερα της πρόσκλησης για υποβολή προσφορών και των άλλων μορφών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ δημόσιων αρχών. Πρώτον, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να εξηγήσει τις περιστάσεις που την οδήγησαν να αποκλείσει τη λύση της σύναψης δημόσιας σύμβασης. Η προϋπόθεση αυτή απορρέει από τον δευτερεύοντα και συμπληρωματικό πλέον χαρακτήρα της in-house ανάθεσης, η οποία μπορεί να επιλεγεί μόνον εφόσον αποδειχθεί, αφενός, ότι υφίσταται «ανεπάρκεια της αγοράς» η οποία προβλέπεται ότι δεν θα ανταποκριθεί στους «σκοπούς της καθολικότητας και της εξυπηρέτησης του κοινωνικού συνόλου, της οικονομικής αποδοτικότητας και της ποιότητας της υπηρεσίας, καθώς και της βέλτιστης αξιοποίησης των δημοσίων πόρων» και, αφετέρου, ότι ο in-house φορέας θα αντιμετωπίσει την ανεπάρκεια αυτή. Δεύτερον, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να αναφέρει τα οφέλη που απορρέουν από την in-house ανάθεση ενώ, αντιθέτως, κάτι τέτοιο δεν είναι απαραίτητο σε περίπτωση που επιλεγεί σύναψη δημόσιας σύμβασης.

16 Επιπλέον, προκειμένου να περιοριστούν ακόμη περισσότερο οι εξαιρέσεις από τον κανόνα του δημόσιου διαγωνισμού, με απόφαση που εκδόθηκε στις 17 Νοεμβρίου 2010 από το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο, Ιταλία) επετράπη στον Ιταλό νομοθέτη να προβλέπει «ευρύτερους περιορισμούς της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης από αυτούς που προβλέπει το δίκαιο [της Ένωσης]». Με απόφαση της 20ής Μαρτίου 2013, το ίδιο δικαστήριο έκρινε επίσης ότι η ανάθεση μέσω διοργανικής εξουσιοδότησης αποτελεί «εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της ανάθεσης σε τρίτο μέσω σύναψης δημόσιας σύμβασης».

17 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) διατηρεί αμφιβολίες ως προς το αν η περιοριστική αυτή προσέγγιση που ακολουθείται εδώ και περισσότερα από δέκα έτη στην Ιταλία όσον αφορά τις in-house αναθέσεις είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα με την αρχή της ελεύθερης οργάνωσης των δημοσίων αρχών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ 2014, L 94, σ. 1). Συναφώς, είναι δυνατόν να υπάρξει σύγκρουση μεταξύ των αρχών της ελευθερίας και της αυτοδιαχείρισης των δημόσιων φορέων, αφενός, και της αρχής του πλήρως ανοικτού στον ανταγωνισμό της αγοράς χαρακτήρα των διαδικασιών δημοσίου διαγωνισμού και των διαδικασιών παραχώρησης, αφετέρου.

18 Κατά το αιτούν δικαστήριο, αν γίνει δεκτό ότι η in-house ανάθεση είναι από τη φύση της μία από τις χαρακτηριστικές μορφές εσωτερίκευσης και αυτοπαραγωγής, ο εν λόγω τρόπος ανάθεσης δεν θα αποτελεί εξαίρεση με χαρακτήρα έσχατου μέσου, αλλά βασική επιλογή, ισότιμη με την ανάθεση σε

τρίτο μέσω σύναψης δημόσιας σύμβασης βάσει πρόσκλησης για υποβολή προσφορών. Ως εκ τούτου, η ανάθεση σύμβασης βάσει πρόσκλησης για υποβολή προσφορών δεν θα πρέπει να προτιμάται a priori.

19 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, στο δίκαιο της Ένωσης, οι in-house αναθέσεις δεν κατέχουν δευτερεύουσα θέση έναντι των αναθέσεων με σύναψη δημόσιας σύμβασης. Αντιθέτως, συνιστούν ένα είδος λογικού προαπαιτούμενου για κάθε επιλογή της δημόσιας αρχής όσον αφορά την αυτοπαραγωγή ή την εξωτερική ανάθεση των υπηρεσιών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της, δεδομένου ότι μια δημόσια αρχή μπορεί να προβεί σε εξωτερική ανάθεση του εφοδιασμού της με αγαθά, υπηρεσίες ή προμήθειες μόνον εφόσον αποδεικνύεται ότι η κάλυψη των ως άνω αναγκών εσωτερικά, μέσω της αυτοπαραγωγής ή της εσωτερίκευσης, δεν είναι βιώσιμη ή δεν μπορεί να γίνει κατά τρόπο επωφελή.

20 Κατά συνέπεια, η αρχή της ελεύθερης διαχείρισης από τις δημόσιες αρχές πρέπει να αποκτήσει γενική αξία, πράγμα που αποκλείει τη θέσπιση διατάξεων οι οποίες αναγνωρίζουν σε έναν από τους τρόπους ανάθεσης των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος των δημοσίων αρχών, όπως είναι η in house ανάθεση, δευτερεύοντα, από νομική άποψη, ρόλο, έναντι των άλλων τρόπων ανάθεσης.

21 Κατά δεύτερον, η Rieco προσάπτει στο Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (πρωτοβάθμιο περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της περιφέρειας Abruzzo) ότι δεν έλαβε υπόψη τις προϋποθέσεις που προβλέπει το ιταλικό δίκαιο όσον αφορά τη συμμετοχή στο εταιρικό κεφάλαιο της Ecolan δημόσιων φορέων, οι οποίοι δεν ασκούν επί της Ecolan έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών.

22 Συναφώς, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αναφέρει ότι το καταστατικό της Ecolan προβλέπει δύο κατηγορίες μετόχων, ήτοι, αφενός, τους «μετόχους με εξουσία λήψης αποφάσεων» οι οποίοι ασκούν τον από κοινού ανάλογο έλεγχο επί της Ecolan και μπορούν, κατά συνέπεια, να προβούν σε απευθείας αναθέσεις υπέρ της και, αφετέρου, τους «μετόχους χωρίς εξουσία λήψης αποφάσεων» οι οποίοι συμμετέχουν στο κεφάλαιο της Ecolan με την προοπτική να προβούν σε απευθείας αναθέσεις υπέρ αυτής στο μέλλον, χωρίς να μπορούν να το πράξουν άμεσα, και οι οποίοι, έως τη στιγμή εκείνη, δεν έχουν εξουσία διαχείρισης ή δικαίωμα αρνησικυρίας που να επηρεάζουν την εσωτερική λειτουργία της Ecolan και δεν ασκούν επομένως από κοινού ανάλογο έλεγχο.

23 Το γεγονός όμως ότι η Ecolan έχει την ιδιότητα του in-house φορέα μόνον ως προς τους μετόχους με εξουσία λήψης αποφάσεων δεν είναι αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης. Ειδικότερα, ο από κοινού ανάλογος έλεγχος, κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24, δεν πρέπει να αποκλείεται εξαιτίας του γεγονότος και μόνον ότι αναθέτουσες αρχές οι οποίες δεν ασκούν έλεγχο ή δεν έχουν δικαίωμα αρνησικυρίας και δεν προβαίνουν σε απευθείας αναθέσεις συμμετέχουν στο κεφάλαιο πολυσυμμετοχικής εταιρίας.

24 Το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι μια αναθέτουσα αρχή η οποία δεν έχει εξουσία λήψης αποφάσεων πρέπει να μπορεί να αποφασίσει σε μεταγενέστερο στάδιο να αποκτήσει τον ως άνω από κοινού ανάλογο έλεγχο και να προβεί σε απευθείας ανάθεση δημοσίων συμβάσεων υπέρ της Ecolan.

25 Κάτι τέτοιο όμως αποκλείεται από το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 175/2016, όταν η απόκτηση του από κοινού ανάλογου ελέγχου και η απευθείας ανάθεση δεν λαμβάνουν χώρα αμέσως, αλλά υπάρχει μόνον πρόθεση προς τούτο.

26 Στο πλαίσιο αυτό, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιβαίνει στο δίκαιο της […] Ένωσης (και ιδίως στην αρχή της ελεύθερης διαχείρισης από τις δημόσιες αρχές και στην αρχή της ουσιαστικής ισοδυναμίας μεταξύ των διαφόρων τρόπων ανάθεσης και διαχείρισης υπηρεσιών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των ως άνω αρχών) εθνική ρύθμιση (όπως αυτή του άρθρου 192, παράγραφος 2, του [κώδικα δημοσίων συμβάσεων] […]), η

οποία αποδίδει στις in-house αναθέσεις δευτερεύοντα και κατ' εξαίρεση χαρακτήρα σε σχέση με τις αναθέσεις μέσω σύναψης δημόσιας σύμβασης: i) επιτρέποντας τέτοιου είδους αναθέσεις μόνο σε περίπτωση αποδεδειγμένης ανεπάρκειας της σχετικής αγοράς, καθώς και ii) υποχρεώνοντας, σε κάθε περίπτωση, τη διοικητική αρχή που προτίθεται να προβεί σε ανάθεση μέσω διοργανικής εξουσιοδοτήσεως να παραθέτει ειδική αιτιολογία μνημονεύοντας τα οφέλη για το κοινωνικό σύνολο που απορρέουν από αυτό το είδος ανάθεσης;

2) Αντιβαίνει στο δίκαιο της [...]Ένωσης (και ιδίως στο άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας [2014/24] σχετικά με τις in-house αναθέσεις υπό καθεστώς ανάλογου ελέγχου ασκούμενου από κοινού μεταξύ περισσότερων διοικητικών αρχών) εθνική ρύθμιση (όπως αυτή του άρθρου 4, παράγραφος 1, του [...] [νομοθετικού διατάγματος 175/2016]) δυνάμει της οποίας δεν επιτρέπεται σε δημόσια αρχή να αποκτά ποσοστό συμμετοχής (εν πάση περιπτώσει χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή χωρίς δικαίωμα αρνησικυρίας) στο κεφάλαιο πολυσυμμετοχικού φορέα ανήκοντος σε άλλες δημόσιες αρχές, όταν η εν λόγω διοικητική αρχή προτίθεται να αποκτήσει στο μέλλον θέση ελέγχου, ασκούμενου από κοινού, και επομένως τη δυνατότητα να προβαίνει σε απευθείας αναθέσεις υπέρ του ως άνω πολυσυμμετοχικού φορέα;»

Οι υποθέσεις C-90/19 και C-91/19

27 Από τις αποφάσεις περί παραπομπής στις υποθέσεις C-89/19 έως C-91/19 προκύπτει ότι το πραγματικό και το νομικό πλαίσιο των υποθέσεων των κύριων δικών στις υποθέσεις C-90/19 και C-91/19 είναι ανάλογο με το πραγματικό και το νομικό πλαίσιο της υπόθεσης της κύριας δίκης στην υπόθεση C-89/19 και ότι τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο των υποθέσεων C-90/19 και C-91/19 είναι πανομοιότυπα με εκείνα που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της υπόθεσης C-89/19.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

28 Δυνάμει του άρθρου 99 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όταν η απάντηση σε ερώτημα που υποβάλλεται με αίτηση προδικαστικής αποφάσεως μπορεί να συναχθεί σαφώς από τη νομολογία ή όταν δεν υπάρχει καμία εύλογη αμφιβολία ως προς την απάντηση που προσήκει σε ένα τέτοιο ερώτημα, το Δικαστήριο, κατόπιν προτάσεως του εισηγητή δικαστή και αφού ακούσει τον γενικό εισαγγελέα, μπορεί οποτεδήποτε να αποφανθεί με αιτιολογημένη διάταξη.

29 Η διάταξη αυτή του Κανονισμού Διαδικασίας πρέπει να εφαρμοστεί στις υπό κρίση υποθέσεις.

Επί του πρώτου ερωτήματος

30 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι αποκλείει εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης, η οποία καλείται και «in-house ανάθεση», από την αδυναμία σύναψης δημόσιας σύμβασης και, εν πάση περιπτώσει, από την κατάδειξη από την αναθέτουσα αρχή των πλεονεκτημάτων που απορρέουν ειδικώς, για το κοινωνικό σύνολο, από την επιλογή της λύσης της εσωτερικής ανάθεσης.

31 Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2019, Irgita (C-285/18, στο εξής: απόφαση Irgita, EU:C:2019:829, σκέψη 41), η οδηγία 2014/24 έχει ως αντικείμενο, όπως σημειώνεται στην αιτιολογική της σκέψη 1, τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων που υπερβαίνουν ένα ορισμένο ποσό.

32 Από τη σκέψη 43 της αποφάσεως Irgita προκύπτει ότι αποτέλεσμα του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, το οποίο αφορά τις εσωτερικές αναθέσεις και διευκρινίζει απλώς τις προϋποθέσεις που πρέπει να τηρεί η αναθέτουσα αρχή όταν προτίθεται να προβεί σε εσωτερική ανάθεση, είναι ότι παρέχεται στα κράτη μέλη η ευχέρεια να αποκλείουν τέτοιες αναθέσεις από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24.

33 Κατά συνέπεια, η εν λόγω διάταξη δεν στερεί από τα κράτη μέλη την ελευθερία να προτιμήσουν έναν συγκεκριμένο τρόπο παροχής υπηρεσιών, εκτέλεσης έργων ή εφοδιασμού σε προμήθειες, έναντι των άλλων τρόπων. Πράγματι, η ελευθερία αυτή ενέχει μια επιλογή η οποία προηγείται χρονικώς της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης και, ως εκ τούτου, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24 (απόφαση Irgita, σκέψη 44).

34 Το συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέγουν τον τρόπο παροχής υπηρεσιών με τον οποίο οι αναθέτουσες αρχές θα καλύπτουν τις δικές τους ανάγκες συνάγεται επίσης από την αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2014/24, η οποία αναφέρει ότι «καμία διάταξη της παρούσας οδηγίας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναθέτουν σε εξωτερικούς φορείς την παροχή υπηρεσιών που επιθυμούν να παρέχουν τα ίδια ή να οργανώνουν με άλλα μέσα πλην των δημοσίων συμβάσεων κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας», αποτυπώνοντας, ως προς το ζήτημα αυτό, την προγενέστερη της οδηγίας 2014/24 νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση Irgita, σκέψη 45).

35 Συνεπώς, όπως η οδηγία 2014/24 δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν οπωσδήποτε τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, δεν είναι δυνατόν και να τα εξαναγκάζει να προβαίνουν σε εσωτερική ανάθεση σε περίπτωση που πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 1 (απόφαση Irgita, σκέψη 46).

36 Άλλωστε, όπως επισήμανε το Δικαστήριο στη σκέψη 47 της αποφάσεως Irgita, η ελευθερία που παρέχεται κατ' αυτόν τον τρόπο στα κράτη μέλη υπογραμμίζεται με ακόμη μεγαλύτερη σαφήνεια στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/23, κατά το οποίο:

«Η παρούσα οδηγία αναγνωρίζει την αρχή της ελεύθερης διοίκησης εκ μέρους των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών σύμφωνα με το εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο. Οι αρχές αυτές διαθέτουν την ελευθερία να αποφασίζουν για τη βέλτιστη εκτέλεση των έργων ή παροχή των υπηρεσιών για τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας, ασφάλειας και οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχείρισης και την προώθηση της καθολικής πρόσβασης και των δικαιωμάτων των χρηστών των δημόσιων υπηρεσιών.

Οι εν λόγω αρχές μπορούν να επιλέξουν να εκτελούν τα καθήκοντα δημόσιου συμφέροντος που τους ανατίθενται είτε ιδίοις πόροις ή σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές ή να τα αναθέτουν σε οικονομικούς φορείς.»

37 Εντούτοις, η ελευθερία που διαθέτουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την επιλογή του τρόπου διαχείρισης τον οποίο θεωρούν ως τον καταλληλότερο για την εκτέλεση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών δεν μπορεί να είναι απεριόριστη. Αντιθέτως, πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ, ιδίως για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από τους κανόνες αυτούς, όπως η ίση μεταχείριση, η απαγόρευση των διακρίσεων, η αμοιβαία αναγνώριση, η αναλογικότητα και η διαφάνεια (απόφαση Irgita, σκέψη 48).

38 Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο επισήμανε, στη σκέψη 50 της αποφάσεως Irgita, ότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι επιτρέπει εθνικό κανόνα με τον οποίο κράτος μέλος εξαρτά την πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης, μεταξύ άλλων, από την προϋπόθεση ότι η σύναψη δημόσιας σύμβασης δεν καθιστά δυνατή τη διασφάλιση της καλής ποιότητας, της διαθεσιμότητας και της αδιάλειπτης παροχής των υπηρεσιών, εφόσον η επιλογή που γίνεται υπέρ

συγκεκριμένου τρόπου παροχής υπηρεσιών και προηγείται χρονικώς της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης συνάδει με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

39 Βέβαια, στην απόφαση Irgita, το Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 και όχι εκείνων του άρθρου 12, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.

40 Εντούτοις, από το γράμμα των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι η μόνη διαφορά μεταξύ του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 και του άρθρου 12, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας έγκειται στο γεγονός ότι, στο πλαίσιο της πρώτης εκ των διατάξεων αυτών, η αναθέτουσα αρχή ελέγχει μόνη τον in-house φορέα ενώ, αντίθετα, στο πλαίσιο της δεύτερης εκ των διατάξεων αυτών, ο φορέας αυτός ελέγχεται από κοινού από περισσότερες αναθέτουσες αρχές.

41 Υπό τις συνθήκες αυτές, η ελευθερία που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη ως προς την επιλογή του τρόπου παροχής υπηρεσιών με τον οποίο οι αναθέτουσες αρχές θα καλύπτουν τις δικές τους ανάγκες τούς επιτρέπει να εξαρτούν την πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης από την αδυναμία σύναψης δημόσιας σύμβασης και, εν πάση περιπτώσει, από την κατάδειξη από την αναθέτουσα αρχή των πλεονεκτημάτων που απορρέουν ειδικώς, για το κοινωνικό σύνολο, από την επιλογή της λύσης της εσωτερικής ανάθεσης.

42 Επομένως, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης, η οποία καλείται και «in-house ανάθεση», από την αδυναμία σύναψης δημόσιας σύμβασης και, εν πάση περιπτώσει, από την κατάδειξη από την αναθέτουσα αρχή των πλεονεκτημάτων που απορρέουν ειδικώς, για το κοινωνικό σύνολο, από την επιλογή της λύσης της εσωτερικής ανάθεσης.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

43 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι αποκλείει εθνική ρύθμιση που δεν επιτρέπει σε αναθέτουσα αρχή να αποκτά ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο φορέα, οι μέτοχοι του οποίου είναι άλλες αναθέτουσες αρχές, όταν το ποσοστό αυτό συμμετοχής δεν εξασφαλίζει δυνατότητα ελέγχου ή δικαίωμα αρνησικυρίας και όταν η εν λόγω αναθέτουσα αρχή σκοπεύει να αποκτήσει στο μέλλον θέση ελέγχου, ασκούμενου από κοινού, και επομένως τη δυνατότητα να προβαίνει σε απευθείας αναθέσεις συμβάσεων υπέρ του ως άνω φορέα, το κεφάλαιο του οποίου κατέχουν πλείονες αναθέτουσες αρχές.

44 Αντικείμενο του άρθρου 12, παράγραφος 3, στοιχεία α′ έως γ′, της οδηγίας 2014/24, όπως προκύπτει από το γράμμα του, είναι να διευκρινίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια αναθέτουσα αρχή, η οποία ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί νομικού προσώπου ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, μπορεί να αναθέσει δημόσια σύμβαση στο εν λόγω νομικό πρόσωπο χωρίς να εφαρμόσει τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας.

45 Επομένως, η μη εφαρμογή των κανόνων σύναψης δημοσίων συμβάσεων που προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 εξαρτάται, κατά το στοιχείο α′ της διάταξης αυτής, από την προϋπόθεση ότι η αναθέτουσα αρχή ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί του οικείου νομικού προσώπου ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών.

46 Ως εκ τούτου, στο άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 ουδεμία απαίτηση προβλέπεται ως προς τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια δημόσια αρχή αποκτά ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο εταιρίας, οι μέτοχοι της οποίας είναι άλλες δημόσιες αρχές.

47 Συνεπώς, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει εθνική ρύθμιση που δεν επιτρέπει σε αναθέτουσα αρχή να αποκτά ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο φορέα, οι μέτοχοι του οποίου είναι άλλες αναθέτουσες αρχές, όταν το ποσοστό αυτό συμμετοχής δεν εξασφαλίζει δυνατότητα ελέγχου ή δικαίωμα αρνησικυρίας και όταν η εν λόγω αναθέτουσα αρχή σκοπεύει να αποκτήσει στο μέλλον θέση ελέγχου, ασκούμενου από κοινού, και επομένως τη δυνατότητα να προβαίνει σε απευθείας αναθέσεις συμβάσεων υπέρ του ως άνω φορέα, το κεφάλαιο του οποίου κατέχουν πλείονες αναθέτουσες αρχές.

Επί των δικαστικών εξόδων

48 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 (ένατο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 12, παράγραφος 3, 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, έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης, η οποία καλείται και «in-house ανάθεση», από την αδυναμία σύναψης δημόσιας σύμβασης και, εν πάση περιπτώσει, από την κατάδειξη από την αναθέτουσα αρχή των πλεονεκτημάτων που απορρέουν ειδικώς, για το κοινωνικό σύνολο, από την επιλογή της λύσης της εσωτερικής ανάθεσης.**

2) **Το άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει εθνική ρύθμιση που δεν επιτρέπει σε αναθέτουσα αρχή να αποκτά ποσοστό συμμετοχής στο κεφάλαιο φορέα, οι μέτοχοι του οποίου είναι άλλες αναθέτουσες αρχές, όταν το ποσοστό αυτό συμμετοχής δεν εξασφαλίζει δυνατότητα ελέγχου ή δικαίωμα αρνησικυρίας και όταν η εν λόγω αναθέτουσα αρχή σκοπεύει να αποκτήσει στο μέλλον θέση ελέγχου, ασκούμενου από κοινού, και επομένως τη δυνατότητα να προβαίνει σε απευθείας αναθέσεις συμβάσεων υπέρ του ως άνω φορέα, το κεφάλαιο του οποίου κατέχουν πλείονες αναθέτουσες αρχές.**

(υπογραφές)