ORDONANȚA CURȚII (Camera a noua)

6 februarie 2020 *

„Trimitere preliminară – Articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții – Achiziții publice – Directiva 2014/24/UE – Articolul 12 alineatul (3) – Legislație națională care favorizează achizițiile publice în detrimentul contractelor *in house* – Libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor – Limite – Legislație națională care exclude posibilitatea unei autorități contractante de a dobândi, la capitalul unui organism deținut de autoritățile contractante, participații care nu pot garanta controlul acestui organism sau o putere de blocare”

În cauzele conexate C-89/19-C-91/19,

având ca obiect trei cereri de decizii preliminare formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin deciziile din 8 noiembrie 2018, primite de Curte la 5 februarie 2019, în procedurile

Rieco SpA

împotriva

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),

cu participarea:

Comune di Ortona (C-89/19),

Comune di Treglio (C-89/19),

Autorità nazionale anticorruzione (ANAC),

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul S. Rodin, președinte de cameră, domnii D. Šváby (raportor) și N. Piçarra, judecători,

* Limba de procedură: italiana.

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Rieco SpA, de T. Marchese, de S. Colombari și de A. Ranieri, avvocati;

– pentru Ecolan SpA, de M. Zoppolato, avvocato;

– pentru Comune di Lanciano, de V. Antonucci, avvocato;

– pentru guvernul estonian, de N. Grünberg, în calitate de agent;

– pentru guvernul spaniol, de S. Jiménez García și de M. J. García-Valdecasas Dorrego, în calitate de agenți;

– pentru guvernul lituanian, de K. Dieninis și de R. Butvydytė, în calitate de agenți;

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

având în vedere decizia luată, după ascultarea avocatului general, de a se pronunța prin ordonanță motivată, în conformitate cu articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții,

dă prezenta

Ordonanță

1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 12 alineatul (3) 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).

2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a trei litigii între, în primul rând, Rieco SpA, pe de o parte, și Comune di Lanciano (comuna Lanciano, Italia) și Ecolan SpA, pe de altă parte, în al doilea rând, Rieco SpA, pe de o parte, și Comune di Ortona (comuna Ortona, Italia) și Ecolan, pe de altă parte, și, respectiv, în al treilea rând, Rieco SpA, pe de o parte, și Comune di San Vito Chietino (comuna San Vito Chietino, Italia) și Ecolan, pe de altă parte, în legătură cu atribuirea directă în favoarea Ecolan a contractului privind serviciul de curățenie urbană a acestor comune.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2014/24

3 Considerentele (1), (5), (31) și (32) 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 [FUE], 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.

[…]

(5) Ar trebui reamintit că prezenta directivă nu obligă sub nicio formă statele membre să contracteze sau să externalizeze furnizarea de servicii pe care doresc să le pună la dispoziție ele însele sau să le organizeze prin alte mijloace decât prin contracte de achiziții publice în sensul prezentei directive. Nu ar trebui inclusă furnizarea de servicii în temeiul legilor, al regulamentelor sau al contractelor de muncă. În unele state membre, acesta ar putea fi cazul, de exemplu, pentru anumite servicii administrative și guvernamentale, cum ar fi serviciile executive și legislative sau furnizarea anumitor servicii comunității, cum ar fi serviciile de afaceri externe, serviciile din domeniul justiției sau serviciile obligatorii de asigurări sociale.

[…]

(31) Există un nivel considerabil de incertitudine juridică cu privire la măsura în care contractele încheiate între entități din sectorul public ar trebui să facă obiectul normelor privind achizițiile publice. Jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene face obiectul unor interpretări divergente între statele membre și chiar între autoritățile contractante. Prin urmare, este necesar să se clarifice cazurile în care contractele încheiate în cadrul sectorului public nu sunt supuse aplicării normelor privind achizițiile publice.

Această clarificare ar trebui să fie ghidată de principiile stabilite în jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Simplul fapt că ambele părți la un acord sunt autorități publice nu exclude în sine aplicarea normelor privind achizițiile publice. Cu toate acestea, aplicarea normelor privind achizițiile publice nu ar trebui să interfereze cu libertatea autorităților publice de a-și îndeplini atribuțiile de serviciu public atribuite acestora prin utilizarea resurselor proprii, care include posibilitatea cooperării cu alte autorități publice.

Ar trebui garantat faptul că situațiile de cooperare public-public scutite nu au ca rezultat o denaturare a concurenței în raport cu operatorii economici privați în măsura în care situează un furnizor privat de servicii într-o poziție de avantaj față de concurenții săi.

(32) Contractele de achiziții publice atribuite persoanelor juridice controlate nu ar trebui să facă obiectul aplicării procedurilor prevăzute de prezenta directivă dacă autoritatea contractantă exercită un control asupra persoanei juridice în cauză similar cu cel pe care îl exercită asupra departamentelor proprii, cu condiția ca persoana juridică controlată să își desfășoare peste 80 %

din activități în vederea efectuării sarcinilor care i-au fost atribuite de către autoritatea contractantă de control sau de către alte persoane juridice controlate de respectiva autoritate contractantă, indiferent de beneficiarul executării contractului.

Scutirea nu ar trebui să se extindă asupra situațiilor în care există participație directă a unui operator economic privat la capitalul persoanei juridice controlate, deoarece, în aceste situații, atribuirea contractului de achiziții publice fără procedură competitivă ar asigura operatorului economic privat care participă la capitalul persoanei juridice controlate un avantaj nemeritat față de concurenții săi. Cu toate acestea, având în vedere caracteristicile speciale ale organismelor publice cu apartenență obligatorie, cum sunt organizațiile care răspund de gestionarea sau exercitarea anumitor servicii publice, această scutire nu ar trebui să se aplice în situațiile în care participația operatorilor economici privați specifici la capitalul persoanei juridice controlate este obligatorie în baza unei dispoziții din legislația națională, în conformitate cu tratatele, cu condiția ca această participație să nu implice o capacitate de control sau de blocare a fondurilor și să nu aibă o influență decisivă asupra deciziilor persoanei juridice controlate. Prin urmare, ar trebui să se clarifice că elementul decisiv este doar participația privată directă la persoana juridică controlată. Prin urmare, în cazul în care există participație privată la capitalul autorității contractante de control sau al autorităților contractante de control, aceasta nu împiedică atribuirea contractelor de achiziții publice persoanei juridice controlate, fără aplicarea procedurilor prevăzute de prezenta directivă, întrucât astfel de participații nu afectează în mod negativ concurența între operatorii economici privați.

De asemenea, ar trebui să se clarifice că autoritățile contractante, cum sunt organismele de drept public, care pot avea participație privată la capital, ar trebui să fie în măsură să beneficieze de scutire pentru cooperarea orizontală. Prin urmare, în cazul în care sunt întrunite toate celelalte condiții legate de cooperarea orizontală, scutirea pentru cooperarea orizontală ar trebui să se extindă asupra autorităților contractante respective în cazul în care contractul este încheiat în mod exclusiv între autorități contractante.”

4 Articolul 12 din această directivă, intitulat „Contracte de achiziții publice încheiate între entități din sectorul public”, prevede:

„(1) Un contract de achiziții publice atribuit de o autoritate contractantă unei persoane juridice de drept privat sau public nu intră în domeniul de aplicare al prezentei directive în cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(a) autoritatea contractantă exercită asupra persoanei juridice în cauză un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii;

(b) peste 80 % din activitățile persoanei juridice controlate sunt efectuate în vederea îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt încredințate de către autoritatea contractantă care o controlează sau de către alte persoane juridice controlate de respectiva autoritate contractantă; și

(c) nu există participare privată directă la capitalul persoanei juridice controlate, cu excepția formelor de participare nemajoritare sau nedecisive a capitalului privat cerute de dispozițiile legislative naționale, în conformitate cu tratatele, care nu exercită o influență decisivă asupra persoanei juridice controlate.

[…]

(3) O autoritate contractantă care nu exercită asupra unei persoane juridice de drept privat sau public un control în sensul alineatului (1) poate să atribuie un contract de achiziție publică respectivei persoane juridice, fără a aplica prezenta directivă, dacă sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(a) autoritatea contractantă exercită în comun cu alte autorități contractante asupra respectivei persoane juridice un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii;

(b) peste 80 % din activitățile respectivei persoane juridice sunt efectuate în vederea îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt încredințate de către autoritățile contractante care o controlează sau de către alte persoane juridice controlate de aceleași autorități contractante; și

(c) nu există participare privată directă la capitalul persoanei juridice controlate, cu excepția formelor de participare nemajoritare sau nedecisive a capitalului privat cerute de dispozițiile legislative naționale, în conformitate cu tratatele, care nu exercită o influență decisivă asupra persoanei juridice controlate.

În sensul literei (a) de la primul paragraf, autoritățile contractante exercită în comun controlul asupra unei persoane juridice dacă sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(i) organele de decizie ale persoanei juridice controlate sunt compuse din reprezentanți ai tuturor autorităților contractante participante. Reprezentanții individuali pot reprezenta mai multe sau toate autoritățile contractante participante;

(ii) autoritățile contractante sunt în măsură să exercite în comun o influență decisivă asupra obiectivelor strategice și a deciziilor importante ale persoanei juridice controlate; și

(iii) persoana juridică controlată nu urmărește interese contrare celor ale autorităților contractante care o controlează.

[…]”

Dreptul italian

5 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 (Legea nr. 221 de adoptare, cu modificări, a Decretului-lege nr. 179 din 18 octombrie 2012 privind alte măsuri urgente pentru creșterea țării), din 17 decembrie 2012 (supliment ordinar la GURI nr. 294 din 18 decembrie 2012, p. 1), prevede la articolul 34 alineatul 20:

„În ceea ce privește serviciile publice locale de interes economic, pentru a asigura respectarea dreptului european, egalitatea dintre operatori și economia gestiunii și a garanta o informare adecvată a entităților vizate, contractul de servicii este atribuit pe baza unui raport întocmit în acest scop, publicat pe site-ul internet al entității care efectuează atribuirea; acest raport expune motivele și arată că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de dreptul european pentru forma atribuirii alese și definește conținutul precis al obligațiilor de serviciu public și de serviciu universal, indicând, dacă este cazul, compensațiile economice.”

6 Articolul 5, intitulat „Principii comune în materie de excludere pentru concesiunile, contractele de achiziții publice și acordurile dintre organismele publice și autoritățile contractante în cadrul sectorului public”, din decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Decretul legislativ nr. 50 privind

Codul contractelor de achiziții publice) din 18 aprilie 2016 (supliment ordinar la GURI nr. 91 din 19 aprilie 2016, denumit în continuare „Codul contractelor de achiziții publice”) prevede la alineatele 4 și 5:

„4. O autoritate contractantă sau o entitate contractantă poate atribui un contract de achiziții publice sau o concesiune fără aplicarea prezentului cod în cazul în care condițiile prevăzute la alineatul 1 [care definește cadrul general al atribuirilor *in house*] sunt îndeplinite, inclusiv în cazul controlului comun.

5. Autoritățile contractante sau entitățile contractante exercită un control comun asupra unei persoane juridice atunci când sunt îndeplinite toate condițiile de mai jos:

a) organele decizionale ale persoanei juridice controlate sunt compuse din reprezentanți ai tuturor autorităților contractante sau ai entităților contractante participante. Reprezentanți individuali pot reprezenta toate autoritățile contractante sau entitățile contractante sau mai multe dintre acestea;

b) aceste autorități contractante sau entități contractante pot exercita în comun o influență determinantă asupra obiectivelor strategice și asupra deciziilor semnificative ale acestei persoane juridice;

c) persoana juridică controlată nu urmărește interese contrare celor ale autorităților contractante sau entităților contractante care o controlează.”

7 Articolul 192 din acest cod, intitulat „Regimul special al atribuirilor *in house*”, prevede la alineatul 2:

„În scopul atribuirii *in house* a unui contract care are ca obiect servicii disponibile pe piață într-un context de concurență, autoritățile contractante efectuează în prealabil o evaluare a oportunității economice a ofertei entităților *in house*, având în vedere obiectul și valoarea prestației, și expun în motivarea deciziei de atribuire motivele pentru care nu s-a recurs la piață, precum și avantajele pentru colectivitate a modului de gestiune reținut, inclusiv prin referire la obiectivele universalității și solidarității, eficienței, economiei și calității serviciului, precum și a utilizării optime a resurselor publice.”

8 Decreto legislativo n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Decretul legislativ nr. 175 privind textul unic în materie de societăți cu participare publică) din 19 august 2016 (GURI nr. 210 din 8 septembrie 2016, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 175/2016”) prevede la articolul 4, care se intitulează „Obiective care pot fi urmărite prin dobândirea și gestiunea de participații publice”:

„1. Autoritățile administrative nu pot, în mod direct sau indirect, să constituie societăți având ca obiect activități de producție de bunuri și de servicii care nu sunt strict necesare urmăririi finalităților lor instituționale și nici să dobândească sau să păstreze participații, chiar minoritare, în astfel de societăți.

2. În limitele menționate la alineatul 1, autoritățile administrative pot, în mod direct sau indirect, să constituie societăți sau să dobândească ori să păstreze participații în societăți numai în scopul realizării următoarelor activități:

a) prestarea unui serviciu de interes general, inclusiv realizarea și gestiunea rețelelor și a echipamentelor pentru serviciile respective;

[…]

4. Societățile *in house* au ca obiect social exclusiv una sau mai multe dintre activitățile menționate […] la alineatul 2 litera a). Sub rezerva celor prevăzute la articolul 16, aceste societăți lucrează în mod preponderent cu entitățile care le constituie, participă la capitalul lor sau decid [atribuiri]."

9 Articolul 16 din acest decret legislativ, intitulat „Societăți *in house*", prevede:

„1. Societățile *in house* nu primesc atribuiri directe de contracte de achiziții publice din partea administrațiilor care exercită asupra acestora controlul analog sau a fiecăreia dintre administrațiile care exercită asupra acestora controlul analog comun, decât în cazul în care nu există participații în capitaluri private, cu excepția celei prevăzute de normele legale și care ia o formă ce nu implică vreun control sau vreo putere de blocare, nici exercitarea unei influențe determinante asupra societății controlate.

[…]

7. Societățile menționate la prezentul articol sunt obligate să achiziționeze lucrările, bunurile și serviciile în conformitate cu normele prevăzute în [Codul contractelor de achiziții publice] – fără a aduce atingere dispozițiilor articolelor 5 și 192 [din acest cod]."

Litigiile principale și întrebările preliminare

Cauza C-89/19

10 Ecolan, care are ca obiect de activitate eliminarea deșeurilor urbane, este o societate *in house* al cărei capital este deținut integral de 53 de colectivități publice din Provincia Chieti (Italia), printre care se numără comuna Lanciano care participă la acest capital în proporție de 21,69 %.

11 În calitatea sa de operator economic interesat de obținerea de pe piață a gestiunii serviciului de salubritate urbană al comunei Lanciano, Rieco a sesizat Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Tribunalul Administrativ Regional din Abruzzo, Italia) cu o acțiune având ca obiect anularea unor diverse înscrisuri, printre care deliberarea consiliului municipal din Lanciano din 29 mai 2017 (denumită în continuare „deliberarea în litigiu") prin care era atribuit în mod direct societății Ecolan contractul privind serviciul de igienă, inclusiv gestiunea centrelor de colectare și de reutilizare a deșeurilor.

12 Rieco a susținut că atribuirea directă către Ecolan a contractului privind serviciul de salubritate urbană al comunei Lanciano încălca condițiile de atribuire *in house* sau în regim de control analog comun.

13 Prin hotărârea din 12 ianuarie 2018, Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Tribunalul Administrativ Regional din Abruzzo) a respins acțiunea formulată de Rieco, care a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia).

14 În primul rând, Rieco impută Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Tribunalul Administrativ Regional din Abruzzo) că a încălcat articolul 192 alineatul 2 din Codul contractelor de achiziții publice prin faptul că nu a sancționat lipsa, din deliberarea în litigiu, a unei evaluări efective a oportunității de a recurge la o atribuire *in house*, iar nu la o achiziție publică cu cerere de ofertă, înainte de a atribui direct contractul în discuție în litigiul principal.

15 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) apreciază, la prima vedere, că deliberarea în litigiu încalcă articolul 192 alineatul 2 din Codul contractelor de achiziții publice, care este aplicabil și Ecolan în temeiul articolului 16 alineatul 7 din Decretul legislativ nr. 175/2016, prin faptul că nu prezintă corect motivele care justifică recurgerea la atribuirea *in house*. Astfel, articolul 192 alineatul 2 din Codul

contractelor de achiziții publice ar impune ca atribuirea *in house* de servicii disponibile pe piață să fie condiționată de o dublă cerință care nu este necesară în cazul celorlalte moduri de atribuire a acelorași servicii, în special cererea de ofertă și celelalte forme de cooperare orizontală între administrații. În primul rând, autoritatea contractantă ar avea obligația să justifice împrejurările care au condus la excluderea recurgerii la o achiziție publică. Această condiție ar decurge din caracterul de acum secundar și rezidual al atribuirii *in house*, la care nu s-ar putea recurge decât cu condiția de a demonstra, pe de o parte, o „disfuncționalitate a pieței" relevante care ține de neîndepliniri previzibile ale „obiectivelor universalității și solidarității, economiei și calității serviciului, precum și a utilizării optime a resurselor publice" și, pe de altă parte, că entitatea *in house* ar remedia această disfuncționalitate. În al doilea rând, autoritatea contractantă ar trebui să indice avantajele pe care le-ar obține din atribuirea *in house*, în condițiile în care o astfel de demonstrație nu ar fi necesară în cazul recurgerii la o achiziție publică.

16 În plus, pentru a restrânge și mai mult excepțiile de la regula atribuirii publice, o hotărâre pronunțată la 17 noiembrie 2010 de Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia) ar permite legiuitorului italian să prevadă „limitări pentru atribuirea directă mai extinse decât cele prevăzute de dreptul [Uniunii]". Într-o hotărâre din 20 martie 2013, aceeași instanță ar fi statuat de asemenea că atribuirea pe calea delegației interorganice constituie „o excepție în raport cu regula generală a atribuirii către terți a contractelor prin intermediul unei achiziții publice".

17 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) exprimă îndoieli că această orientare restrictivă, care există de peste 10 ani în Italia în privința atribuirilor *in house*, este compatibilă cu dreptul Uniunii, în special cu principiul libertății de organizare a administrațiilor prevăzut la articolul 2 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1). În această privință, principiile libertății și autodeterminării persoanelor publice, pe de o parte, și principiul deschiderii depline a procedurilor de cerere de ofertă publice și a concesiunilor la concurența de pe piață, pe de altă parte, ar putea intra în conflict.

18 Dacă s-ar admite că atribuirea *in house* este prin natura sa una dintre formele caracteristice de internalizare și de autoproducție, această atribuire nu ar reprezenta o excepție reziduală, ci o opțiune de bază la fel ca atribuirea către terți prin achiziție publică cu cereri de ofertă. Ar rezulta că atribuirea unui contract prin intermediul unei cereri de ofertă nu ar trebui, prin urmare, să beneficieze *a priori* de nicio preferință.

19 Instanța de trimitere consideră că, în dreptul Uniunii, atribuirile *in house* nu ocupă o poziție inferioară în raport cu atribuirile prin achiziție publică. Dimpotrivă, acestea ar reprezenta un fel de antecedent logic în orice alegere a administrației în ceea ce privește autoproducția sau externalizarea serviciilor care sunt de competența sa, o administrație neputând proceda la externalizarea aprovizionării cu bunuri, cu servicii sau cu furnituri decât după ce procedura de autoproducție sau de internalizare s-a dovedit a nu fi viabilă sau a nu putea fi utilizată în mod util.

20 Principiul liberei administrări de către autoritățile publice ar trebui, prin urmare, să aibă o valoare generală, ceea ce ar exclude introducerea unor dispoziții menite să recunoască unuia dintre modurile de atribuire a serviciilor de interes general ale administrațiilor, precum atribuirea *in house*, un rol subordonat din punct de vedere juridic în raport cu celelalte.

21 În al doilea rând, Rieco impută Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Tribunalul Administrativ Regional din Abruzzo) că nu a luat în considerare condițiile prevăzute de dreptul italian în ceea ce privește participarea la capitalul social al Ecolan al unor persoane publice care nu exercită asupra Ecolan un control analog celui pe care acestea îl exercită asupra propriilor servicii.

22 În această privință, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) arată că statutele Ecolan prevăd două categorii de acționari: pe de o parte, „acționarii decidenți", care exercită controlul analog comun asupra Ecolan și pot realiza, în consecință, atribuiri directe în favoarea sa, și, pe de altă parte, „acționarii

nedecidenți”, care participă la capitalul Ecolan în perspectiva de a efectua atribuiri directe în favoarea sa pe viitor, fără a putea face acest lucru în viitorul apropiat, și care, până la acel moment, sunt lipsiți de competențe de gestiune sau de veto care să afecteze funcționarea internă a Ecolan și care nu exercită, așadar, un control analog comun.

23 Or, faptul că Ecolan nu are calitatea de entitate *in house* decât față de acționarii decidenți nu ar fi contrar dreptului Uniunii. Astfel, controlul analog comun, în sensul articolului 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24, nu ar trebui să fie înlăturat pentru simplul motiv că autoritățile contractante care nu exercită un control sau o putere de blocare și nu efectuează atribuiri directe participă la capitalul unei societăți cu participare multiplă.

24 Instanța de trimitere consideră că o autoritate contractantă nedecidentă ar trebui să poată decide ulterior dobândirea controlului analog comun și a atribuirii directe a unor contracte de servicii în favoarea Ecolan.

25 Or, această ipoteză ar fi exclusă de articolul 4 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 175/2016 atunci când dobândirea controlului analog comun și atribuirea directă nu intervin imediat, ci sunt numai avute în vedere.

26 În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii […] (în special principiul libertății administrative a autorităților publice și principiul echivalenței substanțiale între diversele modalități de atribuire și de gestionare a serviciilor în interesul autorităților publice) se opune unei reglementări naționale (cum este cea de la articolul 192 alineatul 2 din Codul [contractelor de] achiziții publice) care plasează atribuirile *in house* pe un plan subordonat și excepțional în raport cu atribuirile prin procedură de cerere de ofertă: i) permițând astfel de atribuiri numai în cazul în care s-a demonstrat disfuncționalitatea pieței relevante și ii) obligând în orice caz administrația care intenționează să efectueze o atribuire prin delegare interorganică să furnizeze o motivare specifică cu privire la beneficiile pentru colectivitate asociate unei asemenea forme de atribuire?

2) Dreptul Uniunii […] (în special articolul 12 alineatul (3) din Directiva [2014/24], referitor la atribuirea *in house* în regim de control analog exercitat în comun de mai multe administrații) se opune unei reglementări naționale (cum este cea de la articolul 4 alineatul 1 din […] Decretul legislativ nr. [175/2016]) care împiedică o administrație publică să achiziționeze de la alte administrații o cotă de participare (care nu este însă adecvată pentru a garanta controlul sau blocarea) la un organism cu participare multiplă, în cazul în care o astfel de administrație intenționează totuși să dobândească în viitor o poziție de control exercitat în comun și, prin urmare, posibilitatea de a efectua atribuiri directe în favoarea organismului cu participare multiplă?”

Cauzele C-90/19 și C-91/19

27 Din deciziile de trimitere în cauzele C-89/19-C-91/19 reiese că contextele de fapt și de drept din litigiile principale în cauzele C-90/19 și C-91/19 sunt similare cu cele din litigiul principal în cauza C-89/19 și că întrebările adresate de instanța de trimitere în cauzele C-90/19 și C-91/19 sunt identice cu cele adresate în cauza C-89/19.

Cu privire la întrebările preliminare

28 În temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când răspunsul la o întrebare formulată cu titlu preliminar poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau atunci când răspunsul la o astfel de întrebare nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, Curtea, la propunerea judecătorului raportor și după ascultarea avocatului general, poate oricând să decidă să se pronunțe prin ordonanță motivată.

29 Se impune aplicarea acestei dispoziții în cadrul prezentelor cauze.

Cu privire la prima întrebare

30 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care condiționează încheierea unei operațiuni interne, denumită și „contract *in house*”, de imposibilitatea de a efectua o achiziție publică și, în orice caz, de dovedirea de către autoritatea contractantă a unor avantaje pentru colectivitate legate în mod specific de recurgerea la operațiunea internă.

31 Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea din 3 octombrie 2019, Irgita (C-285/18, denumită în continuare „Hotărârea Irgita”, EU:C:2019:829, punctul 41), Directiva 2014/24 are ca obiect, astfel cum enunță considerentul (1) al acesteia, coordonarea procedurilor naționale de atribuire a contractelor care depășesc un anumit cuantum.

32 Din cuprinsul punctului 43 din Hotărârea Irgita rezultă că articolul 12 alineatul (1) din această directivă, referitor la operațiunile interne, care se limitează astfel la a preciza condițiile pe care o autoritate contractantă trebuie să le respecte atunci când dorește să încheie o operațiune internă, are ca efect doar abilitarea statelor membre să excludă o astfel de operațiune din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24.

33 Această dispoziție nu poate priva statele membre de libertatea de a privilegia un mod de prestare a serviciilor, de executare a unor lucrări sau de aprovizionare cu bunuri în detrimentul celorlalte. Astfel, această libertate implică o alegere care se efectuează într-un stadiu anterior celui al atribuirii unui contract și care, prin urmare, nu poate intra în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24 (Hotărârea Irgita, punctul 44).

34 Libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante vor putea să satisfacă propriile necesități decurge deopotrivă din considerentul (5) al Directivei 2014/24, în care se arată că „prezenta directivă nu obligă sub nicio formă statele membre să contracteze sau să externalizeze furnizarea de servicii pe care doresc să le pună la dispoziție ele însele sau să le organizeze prin alte mijloace decât prin contracte de achiziții publice în sensul prezentei directive”, consacrând astfel jurisprudența Curții anterioară respectivei directive (Hotărârea Irgita, punctul 45).

35 Astfel, după cum Directiva 2014/24 nu obligă statele membre să recurgă la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice, aceasta nu le poate constrânge nici să recurgă la o operațiune internă atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) (Hotărârea Irgita, punctul 46).

36 De altfel, după cum Curtea a arătat la punctul 47 din Hotărârea Irgita, libertatea lăsată astfel statelor membre este mai clar evidențiată la articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2014/23, potrivit căruia:

„Prezenta directivă recunoaște principiul libertății administrative a autorităților naționale, regionale și locale în conformitate cu dreptul intern și cu dreptul Uniunii. Autoritățile respective au libertatea de a decide cel mai bun mod de a administra executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor, pentru a asigura un nivel ridicat al calității, siguranței și accesibilității, egalitatea de tratament și promovarea accesului universal la serviciile publice și a drepturilor utilizatorilor cu privire la acestea.

Autoritățile respective pot alege să-și îndeplinească sarcinile de interes public cu propriile resurse sau în cooperare cu alte autorități sau să le atribuie operatorilor economici."

37 Libertatea de care dispun statele membre cu privire la alegerea modului de gestionare pe care îl consideră cel mai adecvat pentru executarea lucrărilor sau pentru prestarea de servicii nu poate fi însă nelimitată. Dimpotrivă, aceasta trebuie exercitată cu respectarea normelor fundamentale ale Tratatului FUE, în special a liberei circulații a mărfurilor, a libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, și a principiilor care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența (Hotărârea Irgita, punctul 48).

38 În consecință, Curtea a arătat, la punctul 50 din Hotărârea Irgita, că articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei norme naționale prin care un stat membru impune, pentru încheierea unei operațiuni interne, printre altele, condiția ca atribuirea unui contract de achiziții publice să nu permită garantarea calității serviciilor, accesibilitatea sau continuitatea acestora, atât timp cât alegerea exprimată în favoarea unui mod de prestare a serviciilor în special și efectuată într-un stadiu anterior celui al atribuirii contractului de achiziții publice respectă principiile egalității de tratament, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței.

39 Desigur, în Hotărârea Irgita, Curtea a interpretat dispozițiile articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2014/24, iar nu pe cele ale articolului 12 alineatul (3) din această directivă.

40 Cu toate acestea, din modul de redactare a dispozițiilor menționate reiese că singura diferență între articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2014/24 și articolul 12 alineatul (3) din această directivă constă în faptul că, în cadrul celei dintâi dispoziții, autoritatea contractantă controlează doar ea entitatea *in house*, în timp ce, în cadrul celei de a doua dispoziții, această entitate este controlată în comun de mai multe autorități contractante.

41 În aceste condiții, libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante își vor satisface necesitățile le permite să condiționeze încheierea unei operațiuni interne de imposibilitatea de a atribui un contract de achiziții publice și, în orice caz, de dovedirea de către autoritatea contractantă a unor avantaje pentru colectivitate legate în mod specific de recurgerea la operațiunea internă.

42 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care condiționează încheierea unei operațiuni interne, denumită și „contract *in house*", de imposibilitatea de a atribui un contract de achiziții publice și, în orice caz, de dovedirea de către autoritatea contractantă a unor avantaje pentru colectivitate legate în mod specific de recurgerea la operațiunea internă.

Cu privire la a doua întrebare

43 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care împiedică o autoritate contractantă să dobândească participații la capitalul unei entități ai cărei acționari sunt și alte autorități contractante atunci când aceste participații pot să garanteze controlul sau o putere de blocare și atunci când autoritatea contractantă intenționează să dobândească ulterior o poziție de control comun și, în consecință, posibilitatea de a efectua atribuiri directe de piață în favoarea acestei entități al cărei capital este deținut de mai multe autorități contractante.

44 Astfel cum reiese din modul său de redactare, articolul 12 alineatul (3) literele (a)-(c) din Directiva 2014/24 are ca obiect precizarea condițiilor în care o autoritate contractantă care exercită, împreună cu alte autorități contractante, un control asupra unei persoane juridice reglementate de dreptul privat sau de dreptul public în sensul articolului 12 alineatul (1) din această directivă poate atribui un contract de achiziții publice acestei persoane juridice fără aplicarea prezentei directive.

45 Excluderea de la normele de achiziții publice prevăzută la articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 este astfel, în conformitate cu litera (a) a acestei dispoziții, supusă condiției ca o autoritate contractantă să exercite, împreună cu alte autorități contractante, un control asupra persoanei juridice vizate, analog celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii.

46 În consecință, articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 nu prevede nicio cerință referitoare la condițiile în care o administrație dobândește într-o societate, ai cărei acționari sunt alte administrații, participații la capital.

47 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care interzice unei autorități contractante să achiziționeze participații la capitalul unei entități ai cărei acționari sunt și alte autorități contractante atunci când aceste participații pot să garanteze controlul sau o putere de blocare și atunci când autoritatea contractantă intenționează să dobândească ulterior o poziție de control comun și, în consecință, posibilitatea de a efectua atribuiri directe de contracte în favoarea acestei entități al cărei capital este deținut de mai multe autorități contractante.

Cu privire la cheltuielile de judecată

48 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 noua) declară:

1) Articolul 12 alineatul (3) 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 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care condiționează încheierea unei operațiuni interne, denumită și „contract *in house*”, de imposibilitatea de a atribui un contract de achiziții publice și, în orice caz, de dovedirea de către autoritatea contractantă a unor avantaje pentru colectivitate legate în mod specific de recurgerea la operațiunea internă.

2) **Articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care interzice unei autorități contractante să achiziționeze participații la capitalul unei entități ai cărei acționari sunt și alte autorități contractante atunci când aceste participații pot să garanteze controlul sau o putere de blocare și atunci când autoritatea contractantă intenționează să dobândească ulterior o poziție de control comun și, în consecință, posibilitatea de a efectua atribuiri directe de contracte în favoarea acestei entități al cărei capital este deținut de mai multe autorități contractante.**

Semnături