CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 2 aprilie 2020[1]

Cauza C-3/19

Asmel società consortile a r.l.
împotriva
A.N.A.C. – Autorità Nazionale Anticorruzione,
cu intervenția:
A.N.A.C.A.P. – Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Procedură preliminară – Achiziții publice – Organisme centrale de achiziție – Municipalități mici – Limitare la numai două modele organizatorice publice de organisme centrale de achiziție – Interdicție privind intervențiile de capital privat – Marjă de apreciere a statelor membre – Limitare teritorială a activităților lor”

1. Dreptul italian în vigoare la momentul situației de fapt, conform interpretării efectuate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), permite colectivităților locale mici să recurgă la organismele centrale de achiziție pentru achiziția de lucrări, de bunuri și de servicii numai dacă acestea funcționează sub forma unor modele organizatorice exclusiv publice precum consorțiile de municipalități sau uniunile de municipalități.

2. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea acestei măsuri cu dreptul Uniunii, deoarece ar putea limita utilizarea organismelor centrale de achiziție într-un mod contrar Directivei 2004/18/CE[2], aplicabilă *ratione temporis* la datele la care se referă trimiterea sa preliminară, și „principiilor liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice”.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2004/18

3. Conform considerentului (15) al acesteia:

„În statele membre s-au dezvoltat unele tehnici de achiziție centralizată. Mai multe autorități contractante sunt răspunzătoare de realizarea de achiziții sau de atribuirea unor contracte de achiziții publice/acorduri-cadru destinate altor autorități contractante. Dată fiind importanța volumului de achiziții, aceste tehnici permit extinderea concurenței și îmbunătățirea eficienței comenzii publice. Prin urmare, trebuie prevăzută o definiție comunitară a organismului central de achiziție pentru uzul

1 Limba originală: spaniola.

2 Directiva 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).

autorităților contractante. De asemenea, trebuie definite condițiile în care se poate considera că, în vederea respectării principiilor nediscriminării și egalității de tratament, autoritățile contractante care achiziționează lucrări, bunuri și servicii recurgând la un organism central de achiziție îndeplinesc dispozițiile prezentei directive."

4. În considerentul (16) se arată următoarele:

„Pentru a ține seama de diversitatea circumstanțelor existente în statele membre, trebuie lăsat la latitudinea acestora din urmă să decidă dacă autoritățile contractante din statele respective pot recurge la acorduri-cadru, la organisme centrale de achiziție, la sisteme dinamice de achiziție, la licitații electronice și la procedura dialogului competitiv, astfel cum sunt definite și reglementate în prezenta directivă."

5. Articolul 1 („Definiții") prevede următoarele:

„[…]

(9) «Autorități contractante» înseamnă statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe din aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public.

«Organism de drept public» înseamnă orice organism:

(a) constituit pentru a îndeplini în mod expres cerințe de interes general, de altă natură decât industrial sau comercial;

(b) care are personalitate juridică;

(c) a cărui activitate este finanțată în cea mai mare parte de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public sau a cărui gestionare face obiectul controlului acestora din urmă sau al cărui consiliu de administrare, de conducere sau de supraveghere este alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public.

Liste neexhaustive ale organismelor și ale categoriilor de organisme de drept public care îndeplinesc criteriile enumerate la paragraful al doilea literele (a), (b) și (c) sunt prezentate în anexa III. Statele membre informează periodic Comisia cu privire la modificările intervenite în listele acestora.

(10) Un «organism central de achiziție» este o autoritate contractantă care:

– achiziționează bunuri și servicii destinate autorităților contractante sau

– atribuie contracte de achiziții publice sau încheie acorduri-cadru de lucrări, de bunuri sau de servicii destinate autorităților contractante.

[…]"

6. Articolul 11 („Contracte de achiziții publice și acorduri-cadru atribuite de organismele centrale de achiziție") prevede:

„(1) Statele membre pot prevedea posibilitatea autorităților contractante de a achiziționa lucrări, bunuri și servicii prin intermediul organismelor centrale de achiziție.

(2) Se consideră că autoritățile contractante care achiziționează lucrări, bunuri și servicii prin intermediul unui organism central de achiziție, în cazurile prevăzute la articolul 1 alineatul (10), au respectat dispozițiile prezentei directive în măsura în care și respectivul organism central de achiziție le-a respectat."

B. Dreptul italian

1. Testo unico degli enti locali (Textul unic privind autoritățile locale)[3]

7. În temeiul articolului 30 alineatul 1:

„În vederea realizării în mod coordonat a anumitor funcții și servicii, colectivitățile locale pot încheia convenții corespunzătoare între ele."

8. Articolul 31 alineatul 1 prevede:

„În scopul gestionării în comun a unuia sau mai multor servicii și al exercitării în comun a unor funcții, colectivitățile locale pot constitui un consorțiu în conformitate cu normele care reglementează întreprinderile speciale menționate la articolul 114, în măsura în care sunt compatibile. La consorțiu pot participa alte entități publice, în cazul în care sunt autorizate în acest scop, potrivit legilor care le guvernează."

9. Articolul 32 alineatul 1 stipulează:

„Uniunea de municipalități este colectivitatea locală constituită din două sau mai multe municipalități de regulă limitrofe, având ca obiectiv exercitarea în comun a unor funcții și servicii."

2. Codice dei contratti pubblici (Codul contractelor de achiziții publice)[4]

10. Articolul 3 alineatul 25 califică drept autorități contractante:

„Administrațiile statului; colectivitățile teritoriale; celelalte colectivități publice fără caracter economic; organismele de drept public; asocierile, uniunile și consorțiile, oricum ar fi denumite, constituite de entitățile menționate."

11. Conform articolului 3 alineatul 34, organism central de achiziție înseamnă:

„O autoritate contractantă care:

– achiziționează bunuri sau servicii destinate unor autorități contractante sau altor entități contractante sau

– atribuie contracte de achiziții publice sau încheie acorduri-cadru de lucrări, de bunuri sau de servicii destinate unor autorități contractante sau altor entități contractante."

3 Decretul legislativ nr. 267 din 18 august 2000 (denumit în continuare „TUEL").

4 Decretul legislativ nr. 163 din 12 aprilie 2006 (denumit în continuare „CCP").

12. Potrivit versiunii inițiale a articolului 33 alineatul 3 *bis* [5]:

„Municipalitățile cu o populație de cel mult 5 000 de locuitori situate pe teritoriul fiecărei provincii încredințează în mod obligatoriu unui singur organism central de achiziție de lucrări, de bunuri și de servicii în cadrul uniunilor de municipalități menționate la articolul 32 din Textul unic prevăzut de Decretul legislativ nr. 267 din 18 august 2000, în cazul în care acestea există, sau încheie în acest scop un acord de constituire a unui consorțiu între municipalități, utilizând birourile competente;”

13. Conform versiunii modificate [6] (în anul 2014) a aceluiași articol 33 alineatul 3 *bis*:

„Municipalitățile care nu îndeplinesc funcția de centru administrativ al unei provincii efectuează achiziția de lucrări, de bunuri și de servicii în cadrul uniunilor de municipalități menționate la articolul 32 din Decretul legislativ nr. 267 din 18 august 2000, în cazul în care acestea există, sau încheie în acest scop un acord de constituire a unui consorțiu între aceleași municipalități și utilizează birourile competente, recurg la un agregator sau la provincii, în conformitate cu Legea nr. 56 din 7 aprilie 2014. Cu titlu alternativ, aceleași municipalități pot efectua achiziții prin intermediul instrumentelor electronice de achiziție gestionate de Consip S.p.A. sau de un alt agregator de referință.”

II. Situația de fapt și întrebările preliminare

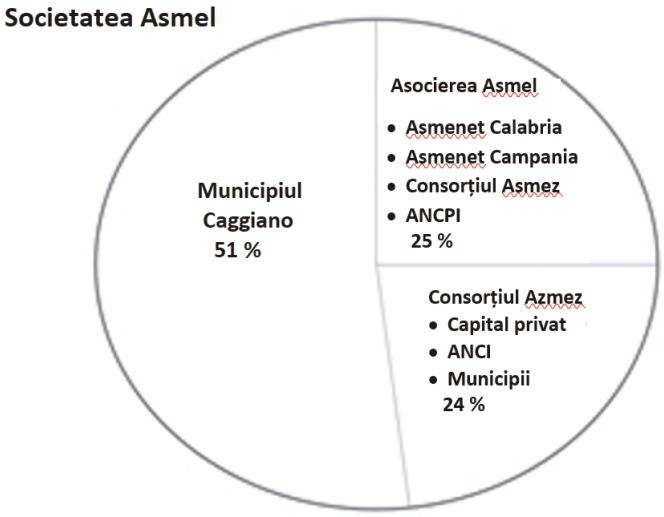
14. Asmel società consortile a.r.l. (denumită în continuare „Asmel s.c.a.r.l.”) este o societate consorțială cu răspundere limitată, înființată la 23 ianuarie 2013, la al cărei capital participă Consorzio Asmez (24 %) [7], asocierea privată Asmel (25 %) [8] și municipalitatea Caggiano (51 %).

5 Introdus prin articolul 23 alineatul 4 din Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011, aprobat prin Legea nr. 214 din 22 decembrie 2011.

6 Articolul 9 alineatul 4 din Decretul-lege nr. 66 din 24 aprilie 2014, aprobat prin Legea nr. 89 din 23 iunie 2014. Articolul 33 alineatul 3 *bis* din CCP urma să fie abrogat ulterior în temeiul articolului 217 din Decretul legislativ nr. 50 din 18 aprilie 2016.

7 Consorțiul Asmez a fost înființat la Napoli la 25 martie 1994 și este format din întreprinderi private. Acesta a devenit operațional odată cu includerea printre membrii săi a societății Selene service s.r.l., o societate care acționează în mod concertat cu Associazione Nazionale Comuni Italiani (Asociația Națională a Municipalităților Italiene). Ulterior, la acesta au aderat municipalitățile Basilicata și Calabria.

8 Asocierea Asmel, în schimb, a fost constituită la 26 mai 2010 din societățile consorțiale cu răspundere limitată Asmenet Campania și Asmenet Calabria, precum și din Consorzio Asmez și din Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani (Asociația Națională a Municipalităților Mici Italiene).



15. De-a lungul timpului, Asmel s.c.a.r.l. și-a desfășurat activitatea în calitate de organism central de achiziție în beneficiul unor colectivități locale [9].

16. Relația dintre Asmel s.c.a.r.l. și municipalitățile neasociate consta în faptul că autoritățile executive ale acestora adoptau decizii privind achizițiile publice, prin care:

– pe de o parte, făceau trimitere la o decizie anterioară prin care au aprobat aderarea la asocierea Asmel și formarea unui consorțiu în sensul articolului 33 alineatul 3 *bis* din CCP;

– pe de altă parte, confereau Asmel s.c.a.r.l. sarcina de a organiza procedurile de achiziții publice pe o platformă informatică [10].

17. În urma mai multor plângeri, Autorità Nazionale Anticorruzione (Autoritatea Națională Anticorupție, denumită în continuare „ANAC”) a efectuat o investigație prin care a constatat că Asmel s.c.a.r.l. și Consorțiul Asmez nu respectau modelele organizatorice prevăzute în CCP pentru organismele centrale de achiziție.

18. Potrivit ANAC, Asmel s.c.a.r.l. era o societate de natură privată, mai exact o societate de drept privat constituită, la rândul său, din alte asocieri. Prin urmare, aceasta nu putea avea calitatea de organism central de achiziție, deoarece ordinea juridică italiană impune forme publice de acțiune organizate ca entități publice sau ca asocieri de colectivități locale, cum ar fi uniunea de municipalități și consorțiul de municipalități, înființate în urma unor acorduri încheiate în temeiul articolului 30 din TUEL. ANAC a subliniat de asemenea că, deși este posibilă recurgerea la entități private, ar trebui să fie vorba despre organisme interne care desfășoară o activitate limitată la teritoriul municipalităților fondatoare, în timp ce, în prezenta cauză, nu erau îndeplinite nici condiția privind controlul similar, nici cea a unei limitări teritoriale a activității desfășurate.

9 Concret, conform deciziei de trimitere, aceasta a organizat o procedură de cerere de ofertă pentru încheierea de acorduri-cadru în vederea atribuirii serviciului de impunere și de inspecție a taxei municipale pe bunuri imobile și pentru executarea silită a datoriilor fiscale, precum și 152 de proceduri de cerere de ofertă telematică de diferite categorii pentru municipalitățile care au legătură cu Asmel s.c.a.r.l.

10 Plata pentru serviciile respective era cuantificată la 1,5 % din valoarea contractului și trebuia suportată de ofertantul declarat câștigător pentru fiecare dintre contractele încheiate pe acea platformă.

19. ANAC a apreciat că Asmel s.c.a.r.l. desfășura activitatea de achiziționare de bunuri pentru autoritățile participante și că acestea participau numai în mod indirect la organismul central de achiziție. Aceasta preciza că colectivitățile locale aderau într-o primă etapă la asocierea Asmel și, ulterior, printr-o decizie a consiliului local (Giunta), încredințau sarcinile de achiziție societății Asmel s.c.a.r.l.

20. Prin decizia nr. 32 din 30 aprilie 2015, ANAC a stabilit că societatea Asmel s.c.a.r.l. nu putea fi calificată drept organism de drept public, i-a impus o interdicție de a desfășura activități de intermediere în cadrul procedurilor de achiziții publice și a declarat ilegale procedurile de cerere de ofertă efectuate de aceasta.

21. Asmel s.c.a.r.l. a atacat decizia ANAC la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia). În opinia sa, chiar dacă era o entitate de drept comun, aceasta avea personalitate juridică, îndeplinea cerințe de interes general, nu avea caracter industrial sau comercial, era finanțată de colectivitățile locale participante și acționa sub influența dominantă a acestora. Prin urmare, aceasta a susținut că era o autoritate contractantă care îndeplinea condițiile pentru a fi calificată drept „organism central de achiziție”.

22. Instanța de prim grad de jurisdicție a respins acțiunea introdusă de Asmel s.c.a.r.l. prin hotărârea nr. 2339 din 22 februarie 2016. Având în vedere modalitatea de finanțare și controlul asupra gestiunii sale, această instanță a apreciat că societatea menționată nu poate fi calificată drept organism de drept public. Ea a constatat că aceasta nu respecta modelele organizatorice ale organismelor centrale de achiziție prevăzute de CCP și a statuat că sfera sa de acțiune trebuia să se limiteze la teritoriul municipalităților fondatoare.

23. Asmel s.c.a.r.l. a atacat hotărârea primei instanțe la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), invocând diverse motive, dintre care această instanță consideră că, pentru ceea ce ne interesează aici, sunt relevante două:

– faptul că este greșit să se rețină că modelul organizatoric constând într-o societate consorțială este incompatibil cu dispozițiile CCP privind organismele centrale de achiziție și

– faptul că CCP nu impune nicio limitare teritorială în ceea ce privește sfera de acțiune a acestor organisme centrale de achiziție.

24. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) arată că colectivitățile locale figurează printre autoritățile contractante menționate la articolul 3 alineatul 25 din CCP. Oricare dintre acestea poate să își asume în principiu funcția de organism central de achiziție (articolul 3 alineatul 34 din CCP). Totuși, municipalitățile mici au această posibilitate numai dacă recurg la un „model organizatoric precis” (articolul 33 alineatul 3 *bis* din CCP), care este diferit de cel prevăzut cu caracter general pentru alte administrații.

25. Conform acelui „model precis”, municipalitățile mici [11] pot recurge la organisme centrale de achiziție sub una dintre aceste forme: a) uniunile de municipalități menționate la articolul 32 din TUEL și b) consorțiile de colectivități locale prevăzute la articolul 31 din TUEL [12].

11 Inițial, conform primei versiuni a dispoziției, municipalitățile cu o populație mai mică de 5 000 de locuitori și, ulterior, în lumina versiunii din anul 2014, toate municipalitățile care nu îndeplinesc funcția de centru administrativ al unei provincii.

12 Cu toate acestea, trebuie adăugat, astfel cum arată guvernul italian, că dispoziția în litigiu prevede, începând cu modificarea din anul 2014, că, „în mod alternativ, aceleași municipalități pot efectua achiziții prin intermediul instrumentelor electronice de achiziție gestionate de Consip S.p.A. sau de un alt organism centralizator autorizat”. La aceste două posibilități se referea decizia ANAC din 30 aprilie 2015 atunci când sublinia că municipalitățile mici puteau recurge de asemenea la organismul central de achiziție constituit la nivel național pentru achizițiile administrațiilor publice (Consip) sau la alte „organisme centralizatoare autorizate”, printre care figurează și organismele centrale de achiziție la nivel regional.

26. În opinia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), obligația respectivă impusă municipalităților mici pare să aducă atingere posibilității de a recurge la organismele centrale de achiziție fără limitări privind formele de cooperare.

27. Acesta identifică de asemenea în reglementarea națională o restricție adițională în ceea ce privește consorțiile de municipalități, care exclude participarea entităților private [13]. Această excludere ar putea fi contrară principiilor liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență, prevăzute de dreptul Uniunii, întrucât limitează numai la entitățile publice italiene prevăzute în mod exhaustiv o prestare de servicii care poate fi calificată drept activitate economică și care, din această perspectivă, ar putea fi realizată în condiții mai bune în regim de liberă concurență în cadrul pieței interne.

28. În plus, instanța de trimitere consideră că, deși reglementarea națională nu definește o sferă de acțiune pentru organismele centrale de achiziție, aceasta stabilește o corespondență între teritoriul municipalităților care le utilizează și sfera de acțiune a acestora. Sfera respectivă se limitează, așadar, la teritoriul municipalităților din cadrul uniunilor sau al consorțiilor de municipalități. În opinia sa, această delimitare este de asemenea incompatibilă cu principiile liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență, întrucât instituie zone de exclusivitate privind activitatea organismelor centrale de achiziție.

29. În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„Dreptul comunitar se opune unei norme de drept național precum articolul 33 alineatul 3 bis din Decretul legislativ nr. 163 din 12 aprilie 2006, care limitează autonomia municipalităților în recurgerea la un organism central de achiziție doar la două modele organizatorice, și anume uniunea de municipalități, dacă aceasta există deja, sau consorțiul de municipalități, care urmează a fi constituit?

În orice caz, dreptul comunitar și, în special, principiile liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii se opun unei norme de drept național precum articolul 33 alineatul 3 *bis* din Decretul legislativ nr. 163 din 12 aprilie 2006 care, coroborat cu articolul 3 alineatul 25 din Decretul legislativ nr. 163 din 12 aprilie 2006, în ceea ce privește modelul organizatoric al consorțiilor de municipalități, exclude posibilitatea de a constitui entități de drept privat cum ar fi, de exemplu, consorțiul de drept comun cu participarea și a unor entități private?

3Dreptul comunitar și, în special, principiile liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii se opun unei norme naționale precum articolul 33 alineatul 3 *bis*, care, dacă este interpretat în sensul că permite consorțiilor de municipalități, care sunt organisme centrale de achiziție, să acționeze pe un teritoriu care corespunde celui al municipalităților participante considerat în ansamblu și, prin urmare, cel mult cadrului unei provincii, limitează domeniul de funcționare al organismelor centrale de achiziție menționate anterior?”

III. Procedura în fața Curții

30. Decizia de trimitere a fost înregistrată la grefa Curții la 3 ianuarie 2019.

31. Au formulat observații scrise Asmel s.c.a.r.l., guvernul italian și Comisia Europeană, care au participat la ședința desfășurată la 29 ianuarie 2020.

13 Conform definiției noțiunii de „autoritate contractantă” prevăzută la articolul 3 alineatul 25 din CCP, consorțiile care au această calitate sunt constituite numai din entități publice.

IV. Analiză

A. Admisibilitatea întrebărilor preliminare

32. Atât Comisia, cât și guvernul italian invocă anumite obiecții referitoare la admisibilitatea întrebărilor preliminare.

33. Potrivit guvernului italian, întrebările respective, în ansamblul lor, sunt inadmisibile, întrucât au caracter ipotetic. Acesta susține că, indiferent de răspunsul Curții, aceasta nu ar permite admiterea recursului declarat la instanța de trimitere, deoarece Asmel s.c.a.r.l. nu a fost însărcinată cu niciun serviciu de achiziții ca urmare a unei proceduri concurențiale.

34. Obiecția nu poate fi admisă, deoarece sarcina de a aprecia necesitatea întrebărilor preliminare pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată revine instanței de trimitere, și Curtea poate refuza să răspundă numai dacă se demonstrează în mod clar contrariul (ceea ce nu este cazul aici).

35. Această obiecție a guvernului italian se referă mai mult la fondul litigiului decât la admisibilitatea trimiterii preliminare. Necesitatea de a stabili la ce tip de organisme centrale de achiziție – publice sau cu capital privat – pot recurge municipalitățile mici nu reprezintă o problemă ipotetică, ci una reală, a cărei soluționare presupune aprecierea limitărilor impuse de norma italiană în raport cu dreptul Uniunii.

36. Comisia asigură, în primul rând, că dispoziția aplicată de ANAC, a cărei compatibilitate cu dreptul Uniunii este pusă sub semnul întrebării de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), *pare* să fie abrogată, astfel încât ar fi dispărut eventualele prejudicii cauzate lui Asmel s.c.a.r.l., care fac obiectul trimiterii preliminare. Această împrejurare ar putea să fi determinat dispariția obiectului litigiului.

37. Abrogarea la care se referă Comisia este cea care, în anul 2016, a vizat textul articolului 33 alineatul 3 *bis* din CCP, după modificarea sa în anul 2014. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica efectele acestei abrogări asupra procedurii principale, însă, din perspectiva care ne interesează aici, nu se poate vorbi despre dispariția obiectului trimiterii preliminare, în special dacă litigiul trebuie soluționat în conformitate cu reglementarea în vigoare la momentul la care au avut loc faptele [14].

38. În ceea ce privește excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie cu privire la a treia întrebare preliminară, o vom analiza cu ocazia abordării analizei acesteia din urmă.

B. Precizări prealabile

39. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească în esență dacă este conform cu dreptul Uniunii un *model organizatoric* care, în ceea ce privește colectivitățile locale mici, permite [15] recurgerea la numai două tipuri de organisme centrale de achiziție (uniunile de municipalități și consorțiile de municipalități).

40. Decizia de trimitere face referire la libera prestare a serviciilor (articolul 56 TFUE) drept principiu pe care legislația italiană l-ar pune sub semnul întrebării și, în același timp, menționează în mod explicit dispozițiile Directivei 2004/18 privind organismele centrale de achiziție.

14 În ședință, guvernul italian a afirmat că noua reglementare a organismelor centrale de achiziție (articolul 37 alineatul 4 din Decretul legislativ nr. 50 din 18 aprilie 2016), care ar trebui să o înlocuiască pe cea de la articolul 33 alineatul 3 *bis* din CCP, care a fost abrogat, nu ar intra în vigoare decât la 31 decembrie 2020, în temeiul articolului 1 din Legea nr. 55 din 2019. Ca urmare a acestei informații, Comisia a recunoscut utilitatea răspunsului preliminar pentru soluționarea litigiului, în pofida reformei legislative din anul 2016.

15 Decizia de trimitere pornește de la această afirmație. Totuși, a se vedea nuanțarea efectuată de guvernul italian cu privire la posibilitatea ca municipalitățile mici să utilizeze de asemenea organismele centrale de achiziție la nivel național sau regional (conform notei de subsol 12).

41. În ceea ce privește procedurile de achiziții publice, jurisprudența Curții apelează la libertățile fundamentale prevăzute de TFUE atunci când directiva care reglementează domeniul corespunzător nu este aplicabilă. În prezenta cauză, directiva care reglementa *ratione temporis* procedurile de achiziții publice (și, prin urmare, regimul juridic al organismelor centrale de achiziție în dreptul Uniunii) era Directiva 2004/18.

42. Mai mult, CCP însuși reproduce la articolul 3 alineatul 34 definiția organismelor centrale de achiziție prevăzută la articolul 1 alineatul (10) din Directiva 2004/18, ceea ce denotă că norma națională respectivă transpune această directivă în dreptul intern.

43. Prin urmare, împărtășim opinia Comisiei în sensul că răspunsul la întrebările preliminare trebuie dat în contextul Directivei 2004/18.

44. În sfârșit, este irelevant faptul că decizia de trimitere nu menționează valoarea niciunuia dintre contractele de achiziții publice atacate în litigiul principal, pentru a determina dacă aceasta atinge pragul de aplicare a Directivei 2004/18. Descrierea amplorii activităților desfășurate de Asmel s.c.a.r.l. oferă un temei pentru a presupune că valoarea respectivă depășește pragul minim stabilit la articolul 7 din Directiva 2004/18 [16], la această activitate referindu-se în general trimiterea preliminară.

45. Chiar dacă răspunsul final pe care îl vom da la cele trei întrebări preliminare este unic, considerăm că este oportun să le analizăm în mod separat, în ordinea propusă de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat).

C. Prima întrebare preliminară

46. Potrivit instanței de trimitere, articolul 33 alineatul 3 *bis* din CCP „limitează autonomia municipalităților în recurgerea la un organism central de achiziție doar la două modele organizatorice, și anume uniunea de municipalități, dacă aceasta există deja, sau consorțiul de municipalități, care urmează a fi constituit”. Aceasta solicită să se stabilească dacă dispoziția menționată este contrară dreptului Uniunii (fără alte detalii) [17].

47. Extinderea într-o măsură mai mare sau mai mică a autonomiei colectivităților locale în fiecare stat membru, la care face referire instanța de trimitere, este o chestiune care trebuie definită de legiuitorul constituant sau de legiuitorul ordinar al acestor state, fără ca dreptul Uniunii să impună norme precise în acest sens.

48. Prin urmare, ne vom concentra pe Directiva 2004/18, care a introdus „organismele centrale de achiziție” în dreptul Uniunii pentru a reflecta o practică uzuală în anumite state membre, prin care se urmărește ca administrațiile publice să achiziționeze bunuri sau servicii prin intermediul acestui sistem centralizat [18].

49. Cu toate că nu este aplicabilă *ratione temporis*, Directiva 2014/24/UE [19] a optat pentru menținerea acestei tehnici de centralizare a achizițiilor, chiar în termeni mai stricți decât directiva anterioară [20].

16 Punctul 1.4 din decizia de trimitere, la care se referă Comisia la punctul 34 din observațiile sale, subliniază că procedurile de achiziții publice organizate de Asmel s.c.a.r.l. în numele diferitor colectivități locale au fost în număr de cel puțin 152 (a se vedea nota de subsol 9 din prezentele concluzii).

17 A se vedea nota de subsol 12 cu privire la celelalte posibilități de care dispun municipalitățile.

18 Considerentul (15) al Directivei 2004/18.

19 Directiva 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).

20 Considerentul (59) al Directivei 2014/24: „Există o puternică tendință pe piețele de achiziții publice din Uniune către agregarea cererii din partea achizitorilor publici, cu scopul de a obține economii de scară, de exemplu scăderea prețurilor și a costurilor tranzacțiilor, și de a îmbunătăți și profesionaliza gestionarea achizițiilor.”

50. Conform definiției prevăzute la articolul 1 alineatul (10) din Directiva 2004/18, „un «organism central de achiziție» este o autoritate contractantă care: […] achiziționează bunuri și servicii destinate autorităților contractante sau […] atribuie contracte de achiziții publice sau încheie acorduri-cadru de lucrări, de bunuri sau de servicii destinate autorităților contractante”.

51. Conform articolului 11 din Directiva 2004/18, statele membre *pot* prevedea posibilitatea autorităților contractante „de a achiziționa lucrări, bunuri și servicii prin intermediul organismelor centrale de achiziție” [21].

52. Articolul 1 alineatul (9) din Directiva 2004/18 stabilește ce înseamnă „autorități contractante”: „statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe din aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public”.

53. Nimic nu se opune, în economia Directivei 2004/18, ca un organism de drept public să fie format, în condiții stricte, din entități private. În conformitate cu articolul 1 alineatul (9) al doilea paragraf din Directiva 2004/18, calitatea de organism de drept public este recunoscută în funcție de anumiți factori referitori la originea și la personalitatea sa juridică [22], pe de o parte, și la dependența și la controlul exercitat de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public, pe de altă parte [23].

54. Prin urmare, o entitate privată ar putea, în principiu, să facă parte dintr-un organism public calificat drept autoritate contractantă, cu condiția ca organismul respectiv să îndeplinească condițiile menționate mai sus [24].

55. Conform deciziei de trimitere, în ceea ce privește colectivitățile locale mici, pentru a înființa organisme centrale de achiziție cu caracter local, acestea trebuie constituite sub formă de persoane juridice exclusiv publice, precum uniunile de municipalități sau consorțiile de municipalități. Aceste organisme centrale de achiziție la care pot recurge colectivitățile locale mici pentru a achiziționa lucrări, bunuri și servicii nu permit, așadar, participarea entităților private.

56. Directiva 2004/18, deși prevede că organismele centrale de achiziție trebuie să fie o autoritate contractantă, nu impune statelor membre obligația ca orice organism de drept public (cu sau fără capital privat) care are calitatea de autoritate contractantă să recurgă la ele.

57. Directiva 2004/18 conferă statelor membre, în acest domeniu, o marjă largă de apreciere. Considerentul (16) al acesteia, „pentru a ține seama de diversitatea circumstanțelor existente în statele membre”, subliniază că trebuie „lăsat la latitudinea acestora din urmă să decidă dacă autoritățile contractante din statele respective pot recurge […] la organisme centrale de achiziție, […] astfel cum sunt definite și reglementate în prezenta directivă”.

21 Conform versiunii în limba engleză a articolului, „contracting authorities may purchase works, suplies and/or services *from* or *through* a central purchasing body” (sublinierea noastră). Utilizarea acestei expresii duble (from or through) pare să anticipeze caracterul dual al categoriilor și al funcțiilor organismelor centrale de achiziție, la care se referă cu mai multă claritate Directiva 2014/24, adoptată ulterior: acestea pot acționa fie în calitate de *angrosiști* care cumpără, depozitează și revând, fie în calitate de *intermediari* ai autorităților contractante, în numele cărora atribuie contracte, operează sisteme dinamice de achiziție sau încheie acorduri-cadru care urmează să fie utilizate de autoritățile contractante [a se vedea considerentul (69) al Directivei 2014/24].

22 Acestea trebuie să fie organisme create pentru a îndeplini în mod expres cerințe de interes general, de altă natură decât industrial sau comercial, care să aibă personalitate juridică.

23 Acestea trebuie să fie organisme „a căr[or] activitate este finanțată în cea mai mare parte de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public sau a cărui gestionare face obiectul controlului acestora din urmă sau al cărui consiliu de administrare, de conducere sau de supraveghere este alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public”.

24 Referitor la Asmel s.c.a.r.l, refuzul de a recunoaște *statutul* său de organism de drept public s-a bazat pe modalitatea de finanțare a acesteia și pe prezența în cadrul ei a unor întreprinderi și entități private, cu privire la a căror gestiune sau conducere statul, colectivitățile teritoriale sau alte organisme de drept public nu pot exercita controlul impus de dispoziție. Revine instanței de trimitere sarcina de a confirma sau nu această apreciere a instanței de prim grad.

58. Expresia normativă a considerentului respectiv este articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2004/18, la care am făcute referire anterior. Conform acestuia, statele membre pot *opta* să prevadă posibilitatea autorităților contractante de a recurge la organisme centrale de achiziție.

59. În opinia noastră, această opțiune se extinde la alegerea reglementării care servește în cea mai mare măsură intereselor publice, întrucât Directiva 2004/18 nu instituie reguli specifice privind admiterea persoanelor private în cadrul organismelor centrale de achiziție. Prin urmare, va fi suficient ca norma națională să nu denatureze caracteristicile esențiale ale acestei instituții și să oblige organismele centrale de achiziție să își desfășoare activitatea în conformitate cu dispozițiile Directivei 2004/18 [articolul 11 alineatul (2) *in fine*].

60. Recenta Hotărâre Irgita [25] oferă anumite reguli de interpretare aplicabile de asemenea acestei trimiteri preliminare. Cu toate că a fost pronunțată într-un context diferit [26] – însă în domeniul achizițiilor publice – și se referă la o dispoziție [articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2014/24] care nu are legătură cu organismele centrale de achiziție, aceasta subliniază că dispoziția respectivă nu privează 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” [27].

61. În Hotărârea Irgita, Curtea:

– statuează că „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” [28];

– recurge la Directiva 2014/23/UE [29], ca argument suplimentar, întrucât aceasta evidențiază libertatea statelor membre de a alege cea mai bună modalitate de gestionare a executării lucrărilor sau a prestării serviciilor [30]. Pentru a susține această abordare, Curtea menționează articolul 2 alineatul (1) din directiva respectivă [31].

62. Prin urmare, luând ca punct de sprijin această libertate de alegere a statelor membre, considerăm că Directiva 2004/18 nu le împiedică să impună colectivităților locale mici de pe teritoriul lor ca, în cazul în care doresc să utilizeze un organism central de achiziție propriu, să recurgă la structuri colaborative exclusiv publice, precum uniunile de municipalități și consorțiile de municipalități.

25 Hotărârea din 3 octombrie 2019 (C-285/18, EU:C:2019:829, denumită în continuare „Hotărârea Irgita”).

26 În cauza respectivă, era în discuție aspectul dacă restricțiile naționale depășeau „[…] condițiile pe care o autoritate contractantă trebuie să le respecte atunci când dorește să încheie o operațiune internă”.

27 Hotărârea Irgita, punctul 44.

28 *Ibidem*, punctul 45. Cu toate că trimiterile vizează Directiva 2014/24, care nu este aplicabilă *ratione temporis* în prezenta cauză, același punct 45 subliniază că considerentul (5) „consacră […] jurisprudența Curții anterioară respectivei directive”. Conform acestui considerent, „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”.

29 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1).

30 Hotărârea Irgita, punctul 47.

31 „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”.

63. Reafirmăm că statele membre sunt libere să instituie forme sau tehnici de centralizare a procedurilor de achiziții publice (care pot fi la nivel național, regional, provincial sau local), în funcție de propriile lor interese și de împrejurările specifice din fiecare moment [32]. De asemenea, astfel cum a confirmat ulterior articolul 37 alineatul (1) *in fine* din Directiva 2014/24, acestea pot „dispune că anumite achiziții trebuie să se realizeze recurgând la organisme centrale de achiziție sau la unul sau mai multe organisme centrale de achiziție".

64. Uniunile de municipalități și consorțiile de municipalități sunt *modele organizatorice* ale colectivităților locale care împărtășesc natura publică a acestora. Prin urmare, nu este ieșit din comun ca legea națională care reglementează aceste *modele*, instituite în scopul gestionării în comun a serviciilor sau pentru exercitarea în comun a funcțiilor publice, să nu prevadă participarea în cadrul lor a persoanelor sau a întreprinderilor private.

65. Legiuitorul național poate alege fie un sistem descentralizat de achiziții publice locale (în care fiecare municipalitate încheie în mod separat contractele de achiziții de bunuri, de lucrări sau de servicii), fie un sistem centralizat sau agregat (cu alte cuvinte, o *modalitate/formă* de achiziții comune pentru care sunt responsabile diverse municipalități sau organisme centrale de achiziție la care apelează acestea) [33].

66. În ceea ce privește aceste al doilea sistem, astfel cum am menționat, Directiva 2004/18 oferă legiuitorului național libertatea de a-l configura. Libertatea respectivă include posibilitatea ca acesta să fie impus cu titlu obligatoriu anumitor autorități contractante, chiar dacă această posibilitate nu este prevăzută în mod expres de directivă (fiind prevăzută în schimb de Directiva 2014/24).

67. Nu există niciun impediment privind participarea persoanelor private în cadrul organismelor centrale de achiziție. Cu toate acestea, nu înțelegem de ce ar fi contrar Directivei 2004/18 sau vreunei alte norme de drept al Uniunii ca modelul organizatoric public, specific uniunilor de municipalități și consorțiilor de municipalități, să fie transpus organismelor centrale de achiziție înființate în cadrul acelor uniuni sau consorții, drept mijloc prin care municipalitățile respective să achiziționeze lucrări, servicii și bunuri.

68. Este cert, totuși, că libertatea legiuitorului național nu este nelimitată, astfel cum s-a arătat de asemenea, într-un context similar, în Hotărârea Irgita, și că alegerea pe care el o face nu trebuie să contravină dispozițiilor și principiilor TFUE și nici libertăților consacrate de acesta [34].

69. În acest sens, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) se limitează la a afirma că, având în vedere că „un organism central de achiziție este o întreprindere care furnizează serviciul de achiziție de bunuri și de servicii în beneficiul autorităților contractante" [35], restricția impusă de legiuitorul italian ar putea aduce atingere liberei prestări a serviciilor, consacrată la articolul 57 TFUE.

32 Guvernul italian reproduce parțial decizia ANAC din 30 aprilie 2015 pentru a sublinia că norma în litigiu a fost introdusă pentru a împiedica riscul unor infiltrări mafiote (articolul 13 din Legea 136/2010, „plan extraordinar împotriva mafiei"). Decretul „*Salva-Italia*" ulterior (articolul 23 alineatul 4 din Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011, ratificat prin Legea nr. 214 din 22 decembrie 2011) a transformat centralizarea achizițiilor efectuate de municipalitățile mici într-o obligație și într-un instrument de control al costurilor, prin redactarea noii versiuni a articolului 33 alineatul 3 *bis* din CCP.

33 Întrebările adresate în prezenta cauză nu fac referire la limitele care pot fi impuse puterii legislative prin Constituția fiecărui stat în ceea ce privește autonomia locală a entităților teritoriale (cu alte cuvinte, capacității lor de autoorganizare).

34 Hotărârea Irgita, punctul 48: „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."

35 Punctul 10.3 din decizia de trimitere.

70. Faptul că un organism central de achiziție poate fi calificat drept operator economic, în raport cu terții [36], nu este suficient pentru a determina aplicarea pur și simplu a articolelor 56 TFUE și 57 TFUE în condițiile în care noțiunea respectivă nu poate fi disociată de cea a autorității contractate și aceasta din urmă nu recunoaște ca atare, conform Directivei 2004/18, decât „statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe din aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public”.

71. Prin urmare, împărtășim opinia guvernului italian potrivit căruia statutul organismelor centrale de achiziție cărora le revine în mod permanent sarcina specifică autorităților contractante în numele administrațiilor publice poate fi atribuit de legiuitorul național persoanelor de drept public [37].

72. Aceste organisme centrale de achiziție nu concurau, conform Directivei 2004/18, pe o *piață a serviciilor organismelor centrale de achiziție* cu entități de natură privată care furnizau aceleași servicii entităților publice. Situația este diferită în cazul în care, în ceea ce privește activitățile pur auxiliare, de asistență pentru activitățile de achiziție ale autorităților contractante, întreprinderile sau entitățile private le pot oferi colaborarea lor (de exemplu, sub formă de consiliere) în schimbul unei plăți.

73. Este posibil ca lucrurile să se fi schimbat după adoptarea Directivei 2014/24, al cărei articolul 37 alineatul (4) permite atribuirea unui „contract de achiziții publice de servicii pentru furnizarea de activități de achiziție centralizate unui organism central de achiziție”.

74. Faptul că procedura de achiziții publice se poate desfășura „fără aplicarea procedurilor prevăzute în prezenta directivă”, astfel cum stabilește în mod expres dispoziția menționată, ar putea fi justificat de împrejurarea că aceasta trebuie să revină organismelor centrale de achiziție de natură publică (eventual cu o participare limitată a unui capital privat și sub control public). Altfel, cu alte cuvinte, în cazul în care atribuirea se poate face în favoarea unei persoane private, este dificil de acceptat ca acestei persoane să i se atribuie contractul fără a fi supusă în prealabil procedurilor prevăzute de Directiva 2014/24.

75. Plecând de la aceste premise, considerăm că nu este posibilă aplicarea directă a articolelor 56 TFUE și 57 TFUE în prezenta cauză. Independent de faptul că toate elementele litigiului se limitează la teritoriul Italiei, fără să se remarce legături transfrontaliere [38], este decisiv că interpretarea dreptului Uniunii care trebuie considerată prevalentă (Directiva 2004/18) nu impune obligația ca organismele centrale de achiziție înființate de colectivitățile locale mici să includă în mod invariabil entități private.

76. Considerăm că norma italiană, analizată din perspectiva dreptului concurenței [39] în domeniul contractelor de achiziții publice, nu îl încalcă prin ea însăși. Concurența pe care încearcă să o protejeze dreptul Uniunii în acest domeniu este în esență cea dintre agenții economici care furnizează lucrări, bunuri sau servicii autorităților contractante. În măsura în care acestea din urmă (în prezenta cauză, organismele centrale de achiziție formate în cadrul uniunilor de municipalități și al consorțiilor de municipalități) respectă procedurile prevăzute de Directiva 2004/18 pentru a beneficia de bunurile respective, concurența dintre agenții economici este protejată.

36 Acesta este cazul Asmel s.c.a.r.l., ale cărei prestații sunt plătite de clienții săi.

37 Observațiile guvernului italian, punctul 70 și următoarele.

38 Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47), care citează jurisprudența anterioară: „dispozițiile Tratatului FUE în materia […] liberei prestări a serviciilor nu sunt aplicabile într-o situație în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru.”

39 Din această perspectivă, riscul denaturării concurenței poate să provină mai degrabă din agregarea și din centralizarea achizițiilor, care, astfel cum se arată în considerentul (59) al Directivei 2014/24, ar putea determina „concentrarea excesivă a puterii de cumpărare și înțelegerile anticoncurențiale”.

77. Cu alte cuvinte, accesul obligatoriu al colectivităților locale mici la propriile lor organisme centrale de achiziție (prin intermediul uniunilor de municipalități și al consorțiilor de municipalități) nu implică închiderea pieței concurențiale pentru ca agenții economici interesați să furnizeze acestor administrații publice bunurile, lucrările sau serviciile de care au nevoie.

D. A doua întrebare preliminară

78. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii („în special, principiile liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul achizițiilor publice de servicii") se opune unei norme de drept național care „exclude posibilitatea de a constitui entități de drept privat cum ar fi, de exemplu, consorțiul de drept comun cu participarea și a unor entități private".

79. Trebuie să menționăm de la început că, în pofida modului său de redactare, a doua întrebare preliminară nu se referă la obligația consorțiilor de municipalități de a permite în general participarea entităților private. Îndoiala instanței de trimitere, interpretată în contextul său, face referire mai degrabă la aspectul dacă interdicția participării sectorului privat la organismele centrale de achiziție înființate în cadrul consorțiilor respective este conformă cu dreptul Uniunii.

80. Astfel interpretat, răspunsul la întrebarea respectivă rezultă, în opinia noastră, din răspunsul dat la prima întrebare preliminară, astfel încât nu ar mai fi nimic de adăugat.

81. Cu toate acestea, Comisia susține [40] că decizia ANAC care stă la baza litigiului depășește ceea ce este adecvat prin faptul că împiedică în termeni absoluți societatea Asmel s.c.a.r.l. să exercite activitatea de „organism centralizator" în orice împrejurare, respingând calitatea acesteia de autoritate contractantă [41].

82. Potrivit Comisiei, o normă națională care, precum cea din prezenta cauză, exclude entitățile înființate sub o anumită formă juridică și la care participă persoane private este compatibilă cu dreptul Uniunii cu condiția ca, în ce privește *alte* [42] atribuții decât cele care fac obiectul normei respective, acele entități să poată fi calificare drept organisme de drept public, în sensul articolului 1 alineatul (9) din Directiva 2004/18.

83. În ședință, Comisia și-a nuanțat abordarea: după ce a confirmat că articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2004/18 este compatibil cu o normă națională precum cea în litigiu, care limitează la două modele organizatorice organismele centrale de achiziție la care pot recurge colectivitățile locale de mici dimensiuni, ea a precizat că obiecția sa se referea numai la alte metode de atribuire a contractelor de achiziții publice, diferite de cele care implică utilizarea organismelor respective.

84. În opinia noastră, Curtea nu trebuie să se pronunțe cu privire la această observație a Comisiei, deoarece întrebarea instanței de trimitere se limitează la atribuțiile *specifice* ale uniunilor de municipalități și ale consorțiilor de municipalități privind înființarea organismelor centrale de achiziție, iar nu la *alte* atribuții. Faptul că colectivitățile locale sunt competente să încheie ele însele contracte, în cadrul unui regim descentralizat de achiziții, depășește obiectul trimiterii preliminare.

40 Punctele 60-63 din observațiile sale scrise.

41 Comisia recunoaște că revine exclusiv instanței naționale sarcina de a se pronunța cu privire la calitatea de organism de drept public a societății Asmel s.c.a.r.l, astfel încât aceasta va trebui să aprecieze, printre alți factori, dacă autoritățile publice exercită o influență dominantă în cadrul societății. Asmel s.c.a.r.l. împărtășește acest punct de plecare.

42 Subliniere în original.

E. A treia întrebare preliminară

85. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) pornește de la interpretarea normei naționale în litigiu „în sensul că permite consorțiilor de municipalități, care sunt organisme centrale de achiziție, să acționeze pe un teritoriu care corespunde celui al municipalităților participante considerat în ansamblu și, prin urmare, cel mult cadrului unei provincii”.

86. Pornind de la această interpretare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă norma națională respectivă este contrară principiilor liberei circulații a serviciilor și deschiderii maxime spre concurență în domeniul contractelor de achiziții publice de servicii.

87. Atât guvernul italian, cât și Comisia au anumite rezerve cu privire la modul în care este formulată întrebarea respectivă:

– guvernul italian arată că nu se înțeleg cu claritate motivele invocate de instanța de trimitere, ceea ce împiedică adoptarea unei poziții în această privință. În opinia sa, instanța respectivă susține teze contradictorii atunci când, pe de o parte [43], statuează că norma ar instaura „zone de exclusivitate în ceea ce privește desfășurarea activității organismelor centrale de achiziție care acționează în favoarea municipalităților mici” (ceea ce, potrivit guvernului italian, ar părea să însemne că implică un avantaj pentru consorțiile de municipalități) și, pe de altă parte, subliniază că limitarea teritorială presupune un dezavantaj pentru organismele centrale de achiziție;

– Comisia consideră că întrebarea este ipotetică, deoarece limitarea geografică ar favoriza, în loc să dezavantajeze, un organism central de achiziție precum Asmel s.c.a.r.l., întrucât ar extinde (în loc să reducă) sfera sa de acțiune, diferită de cea a uniunilor de municipalități și a consorțiilor de municipalități.

88. În opinia noastră, întrebarea nu este ipotetică. Problema pe care aceasta o ridică, dincolo de formularea literală a deciziei de trimitere, este dacă limitarea sferei de acțiune teritorială a anumitor organisme centrale de achiziție, și anume a celor create de uniunile de municipalități și de consorțiile de municipalități, se opune dreptului Uniunii (cu alte cuvinte, principiilor menționate deja).

89. Desigur, îndoiala respectivă s-ar justifica pe deplin în contextul soluționării unui eventual litigiu viitor referitor la constituirea unui consorțiu (public) de municipalități sub formă de organism central de achiziție, chestiune care nu reprezintă obiectul direct al procedurii principale. Având în vedere că aceasta se limitează la decizia ANAC cu privire la comportamentul societății Asmel s.c.a.r.l. în calitate de organism central de achiziție aflat la dispoziția oricărei municipalități, fără limitări geografice ca atare, obiecțiile invocate de Comisie au o anumită importanță.

90. Cu toate acestea, încă o dată, trebuie să prevaleze prezumția de pertinență a trimiterii preliminare, astfel cum este formulată de instanța de trimitere. Dacă aceasta consideră indispensabil răspunsul Curții cu privire la o chestiune de drept, care, în opinia sa, necesită interpretarea unei norme de drept al Uniunii, Curtea trebuie să i-l ofere, cu excepția cazului în care, în mod evident, acesta este inutil pentru litigiul principal, ceea ce nu este cazul aici.

91. Pe fond, nu identificăm în Directiva 2004/18 nicio dispoziție care să impună statelor membre reguli obligatorii atunci când stabilește domeniile de influență teritorială ale organismelor centrale de achiziție înființate de uniunile de municipalități și de consorțiile de municipalități.

43 Punctul 11.3 din decizia de trimitere.

92. În plus, considerăm că faptul că organismele centrale de achiziție înființate de colectivitățile locale se limitează la teritoriile respective, în ansamblul lor, este conform cu scopul urmărit prin aceste modele de cooperare între autorități. Din perspectiva municipalităților care beneficiază de serviciile organismului central de achiziție, efectele relației dintre acesta din urmă și cele dintâi pot fi resimțite numai pe teritoriile respective.

93. Încă o dată, posibilele dificultăți privind validarea modelelor respective ar putea decurge din obligația de a respecta libertățile fundamentale consacrate de tratate. Cu toate acestea, pentru motivele prezentate cu privire la prima întrebare, considerăm că nu sunt încălcate nici articolul 56 TFUE, nici normele dreptului concurenței. În orice caz, din textul trimiterii preliminare nu rezultă cu claritate motivele pentru care s-ar putea aduce atingere vreuneia dintre aceste libertăți.

94. Adăugăm că, în ceea ce îi privește pe cei care furnizează municipalităților lucrări, bunuri sau servicii prin intermediul organismelor centrale de achiziție înființate de acestea, nu există niciun indiciu că respectivele lucrări, servicii sau bunuri trebuie să provină de la întreprinderi care au sediul pe teritoriul municipalităților participante. Cu alte cuvinte, nu există motive pentru a considera că piața este închisă pentru întreprinderile din afara teritoriului respectiv, indiferent dacă acestea sunt din Italia sau din oricare alt stat membru.

V. Concluzie

95. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„Dreptul Uniunii, în special articolul 11 din Directiva 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, nu se opune unei norme naționale în temeiul căreia, potrivit interpretării instanței de trimitere, colectivitățile locale de mici dimensiuni trebuie să achiziționeze lucrări, bunuri și servicii prin intermediul organismelor centrale de achiziție constituite în conformitate cu două modele organizatorice concrete, precum uniunea de municipalități sau consorțiul de municipalități, a căror sferă de acțiune se limitează la teritoriul municipalităților respective în ansamblul lor.”