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 10 litera (h) – Articolul 12 alineatul (4) – Excluderi specifice pentru contractele de servicii – Servicii de apărare civilă, de protecție civilă și de prevenire a pericolelor – Organizații sau asociații nonprofit – Serviciu de transport sanitar obișnuit și de urgență – Legislație regională care impune cu prioritate recurgerea la un parteneriat între autoritățile contractante – Libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor – Limite – Obligația de motivare”

În cauza C-11/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 26 iulie 2018, primită de Curte la 7 ianuarie 2019, în procedura

Azienda ULSS n. 6 Euganea

împotriva

Pia Opera Croce Verde Padova,

cu participarea:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

CURTEA (Camera a noua),

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

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* Limba de procedură: italiana.

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Pia Opera Croce Verde Padova, de A. Veronese și de R. Colagrande, avvocati;

– pentru guvernul român, de C.-R. Canțăr și de S.-A. Purza, 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 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 10 litera (h) 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) coroborat cu considerentul (28) al acestei directive, precum și a articolului 12 alineatul (4) din directiva menționată.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Azienda ULSS n. 6 Euganea (Agenția unitate locală socio-sanitară nr. 6 Euganea, Italia) (denumită în continuare „AULSS n. 6”), pe de o parte, și Pia Opera Croce Verde Padova (Opera caritabilă Crucea Verde din Padova, Italia) (denumită în continuare „Croce Verde”), pe de altă parte, în legătură cu atribuirea serviciului de transport sanitar cu ambulanța al pacienților cu hemodializă de către AULSS n. 6 și Azienda Ospedaliera di Padova (Centrul spitalicesc din Padova, Italia).

Cadrul juridic

Directiva 2014/24

3 Considerentele (2), (5), (28), (31) și (33) ale Directivei 2014/24 enunță:

„(2) Achizițiile publice joacă un rol-cheie în strategia Europa 2020, prezentată în Comunicarea Comisiei [Europene] din 3 martie 2010 intitulată «Europa 2020, O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii» […], reprezentând unul dintre instrumentele de piață care trebuie utilizate pentru realizarea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii, asigurând în același timp o utilizare cât mai eficientă a fondurilor publice. În acest scop, normele în materie de achiziții publice adoptate prin Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului [din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3) și Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului [din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116)] ar trebui revizuite și modernizate pentru a crește eficiența cheltuielilor publice, a facilita participarea întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) la achizițiile publice și a permite achizitorilor să utilizeze mai eficient achizițiile publice în sprijinul unor obiective societale comune. Totodată, este necesar ca anumite noțiuni și concepte de bază să fie clarificate pentru a asigura securitatea juridică și a încorpora anumite aspecte ale jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene în acest domeniu.

[…]

(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. […]

[…]

(28) Prezenta directivă nu ar trebui să se aplice anumitor servicii de urgență atunci când sunt prestate de organizații sau asociații nonprofit, întrucât caracterul special al acestor organizații ar fi greu de menținut în cazul în care furnizorii de servicii ar fi selectați în conformitate cu procedurile prevăzute de prezenta directivă. Cu toate acestea, excluderea nu ar trebui să depășească strictul necesar. Prin urmare, ar trebui să se precizeze în mod explicit că serviciile de ambulanță pentru transportul pacienților nu ar trebui să fie excluse. În acest context, este necesar, prin urmare, să se precizeze că Grupa 601 CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Vocabularul comun privind achizițiile publice)] «Servicii de transport terestru» nu include serviciile de ambulanță, care sunt incluse în clasa 8514 CPV. Prin urmare, ar trebui să se clarifice că serviciile care fac obiectul codului 85143000-3 al CPV și care cuprind în mod exclusiv servicii de ambulanță pentru transportul pacienților ar trebui să facă obiectul regimului specific stabilit pentru servicii sociale și de altă natură (denumit în continuare «regimul moderat»). Prin urmare, contractele mixte de furnizare a serviciilor de ambulanță în general ar face, de asemenea, obiectul regimului moderat, dacă valoarea serviciilor de ambulanță pentru transportul pacienților ar fi mai mare decât valoarea celorlalte servicii de ambulanță.

[…]

(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.

[…]

(33) Autoritățile contractante ar trebui să poată opta să furnizeze în comun serviciile publice prin cooperare, fără să fie obligate să utilizeze o formă juridică anume. O astfel de cooperare ar putea cuprinde toate tipurile de activități legate de îndeplinirea serviciilor și a responsabilităților atribuite sau asumate de autoritățile participante, cum ar fi atribuțiile obligatorii sau voluntare ale autorităților locale sau regionale sau serviciile atribuite organismelor specifice de drept public. Serviciile furnizate de diferitele autorități participante nu trebuie să fie în mod obligatoriu identice; ele pot fi și complementare.

Contractele de furnizare comună de servicii publice nu ar trebui să facă obiectul aplicării normelor prevăzute de prezenta directivă, cu condiția să fie încheiate exclusiv între autorități contractante, cu condiția ca punerea în aplicare a respectivei cooperări să fie reglementată exclusiv în baza considerațiilor legate de interesul public și astfel încât niciun furnizor privat de servicii să nu se afle într-o poziție de avantaj față de concurenții săi.

În vederea îndeplinirii acestor condiții, cooperarea ar trebui să se bazeze pe un concept cooperatist. O astfel de cooperare nu obligă toate autoritățile participante să își asume îndeplinirea principalelor obligații contractuale atât timp cât există angajamente de a contribui la îndeplinirea prin cooperare a serviciului public în cauză. În plus, punerea în aplicare a cooperării, inclusiv eventualele transferuri financiare între autoritățile contractante participante, ar trebui să fie reglementată exclusiv de considerații legate de interesul public."

4 Articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din această directivă definește „organismul de drept public" astfel:

„organismele care au toate caracteristicile următoare:

(a) sunt înființate în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

(b) au personalitate juridică;

(c) sunt finanțate, în cea mai mare parte, de către stat, autorități regionale sau locale sau alte organisme de drept public; sau administrarea lor face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective sau au un consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de autorități regionale sau locale sau de alte organisme de drept public;".

5 Capitolul I din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare și definiții", conține o secțiune 3 consacrată „[e]xcluderi[lor]", care cuprinde articolele 7-12 din aceeași directivă.

6 Articolul 10 din Directiva 2014/24, intitulat „Excluderi specifice pentru contractele de servicii", prevede:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice de servicii care au ca obiect:

[…]

(h) servicii de apărare civilă, protecție civilă și prevenirea pericolelor prestate de organizații sau asociații nonprofit și care intră sub incidența codurilor CPV 75250000-3 [Servicii de pompieri și de salvare], 75251000-0 [Servicii de pompieri], 75251100-1 [Servicii de stingere a incendiilor], 75251110-4 [Servicii de prevenire a incendiilor], 75251120-7 [Servicii de combatere a incendiilor în păduri], 75252000-7 [Servicii de salvare], 75222000-8 [Servicii de apărare civilă], 98113100-9 [Servicii privind siguranța nucleară] și 85143000-3 [Servicii de ambulanță], cu excepția serviciilor de ambulanță pentru transportul pacienților;

[…]"

7 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.

[…]

(4) Un contract încheiat exclusiv între două sau mai multe autorități contractante nu intră în domeniul de aplicare al prezentei directive în cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(a) contractul instituie sau pune în aplicare o cooperare între autoritățile contractante participante, cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune;

(b) punerea în aplicare a respectivei cooperări este reglementată exclusiv în baza considerațiilor și a cerințelor legate de interesul public; și

(c) autoritățile contractante participante desfășoară pe piața liberă sub 20 % din activitățile vizate de cooperare.

[…]”

8 Regimul moderat menționat în considerentul (28) al directivei respective este definit la articolele 74-77 din această directivă.

Dreptul italian

9 Articolul 15, consacrat „[a]cordurilor dintre administrațiile publice”, din legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Legea nr. 241 privind noile norme privind procedura administrativă și dreptul de acces la documentele administrative) din 7 august 1990 (GURI nr. 192 din 18 august 1990), în versiunea aplicabilă faptelor din cauza principală (denumită în continuare „Legea nr. 241/1990”), prevede la alineatul 1:

„În afara cazurilor prevăzute la articolul 14, administrațiile publice pot încheia întotdeauna acorduri cu privire la o cooperare în cadrul unor activități de interes comun.”

10 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 publice) din 18 aprilie 2016 (supliment ordinar la GURI nr. 91 din 19 aprilie 2016, denumit în continuare „Codul contractelor publice”) prevede la alineatul 6:

„Un acord încheiat exclusiv între două sau mai multe autorități contractante nu intră în domeniul de aplicare al prezentului cod în cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

a) contractul instituie sau pune în aplicare o cooperare între autoritățile contractante sau entitățile publice contractante participante, cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune;

b) punerea în aplicare a respectivei cooperări este reglementată exclusiv în baza considerațiilor și a cerințelor legate de interesul public; și

c) autoritățile contractante sau entitățile publice contractante participante desfășoară pe piața liberă sub 20 % din activitățile vizate de cooperare.”

11 Articolul 17 din acest cod, care se intitulează „Excluderi specifice pentru contractele de achiziții și concesiunea de servicii”, prevede la alineatul 1:

„Dispozițiile prezentului cod nu se aplică contractelor de achiziții publice și concesiunilor de servicii care au ca obiect:

[…]

h) servicii de apărare civilă, protecție civilă și prevenirea pericolelor prestate de organizații sau asociații nonprofit și care intră sub incidența codurilor CPV 75250000-3 [Servicii de pompieri și de salvare], 75251000-0 [Servicii de pompieri], 75251100-1 [Servicii de stingere a incendiilor], 75251110-4 [Servicii de prevenire a incendiilor], 75251120-7 [Servicii de combatere a incendiilor în păduri], 75252000-7 [Servicii de salvare], 75222000-8 [Servicii de apărare civilă], 98113100-9 [Servicii privind siguranța nucleară] și 85143000-3 [Servicii de ambulanță], cu excepția serviciilor de ambulanță pentru transportul pacienților;

[…]”

12 Decreto legislativo n. 117 – Codice del Terzo settore (Decretul legislativ nr. 117 privind Codul sectorului terțiar) din 3 iulie 2017 (supliment ordinar la GURI nr. 179 din 2 august 2017) prevede la alineatul 1 al articolului 57, intitulat „Serviciul de transport sanitar de extremă urgență și de urgență”:

„Serviciile de transport de extremă urgență și de urgență cu ambulanța pot fi atribuite cu prioritate, prin convenție, unor organizații de voluntariat înscrise de cel puțin șase luni în registrul național unic al sectorului terțiar, care face parte dintr-o rețea asociativă prevăzută la articolul 41 alineatul 2, și agreate în conformitate cu reglementarea regională aplicabilă, dacă este cazul, atunci când, având în vedere natura specifică a serviciilor, atribuirea directă garantează executarea serviciilor de interes general în cadrul unui sistem care contribuie efectiv la un obiectiv social și care urmărește obiective de solidaritate, în condiții de eficacitate economică și de adecvare, precum și cu respectarea principiilor transparenței și nediscriminării.”

13 Legge regionale n. 26 – Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (Legea regională nr. 26 privind reglementarea sistemului regional de transport sanitar de salvare și de intervenție de urgență) din 27 iulie 2012 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* nr. 61 din 3 august 2012, denumită în continuare „Legea regională nr. 26/2012") instituie „sistemul regional de transport de salvare și de urgență cu ambulanța".

14 Articolul 1 din această lege, intitulat „Obiectul și finalitățile", prevede:

„1. Regiunea Veneto [(Italia)] reglementează sistemul regional de transport de salvare și de urgență cu ambulanța acordând instituțiilor sanitare și asociațiilor autorizate și acreditate posibilitatea de a participa la executarea activităților de transport de salvare și de urgență cu caracter intrinsec medical, ținând seama de repartizarea lor geografică, de înrădăcinarea acestora în structurile sociale și medicale din Veneto, precum și de valorile de eficiență și de calitate a serviciului prestat, în interesul general și cu respectarea principiilor universalității, solidarității, economiei și adecvării."

15 Articolul 2 din legea menționată, intitulat „Definiții", prevede la alineatul 1:

„În sensul prezentei legi, este definită drept [«]transport de salvare și de urgență cu ambulanța[»] activitatea efectuată prin intermediul vehiculelor de salvare de către personal, medical sau diferit de acesta, însărcinat cu respectivul serviciu, în exercitarea următoarelor atribuții:

a) serviciile de transport de urgență efectuate prin intermediul vehiculelor de salvare și dirijate de centralele operaționale de coordonare a [*Servizio urgenze ed emergenze mediche* (Serviciul medical de urgență) (SUEM)];

b) serviciile de transport prevăzute în cadrul [*livelli essenziali di assistenza* (niveluri esențiale de asistență) (LEA)] efectuate prin intermediul vehiculelor de salvare;

c) serviciile de transport în cadrul cărora patologia pacientului impune utilizarea exclusivă a unui vehicul de salvare și, pe durata transportului, necesită asistența personalului medical sau a personalului format în acest scop, precum și asigurarea continuității îngrijirilor."

16 Potrivit articolului 4 din Legea regională nr. 26/2012, care privește „[l]ista regională":

„1. În termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, consiliul regional aprobă o listă regională în care, într-o primă etapă, sunt înscrise instituțiile sanitare și asociațiile deja autorizate care efectuează activitatea de transport de salvare și de urgență cu ambulanța pe teritoriul regional de cel puțin cinci ani, în numele [*unità locali socio-sanitarie* (unități[lor] locale socio-sanitare) (ULSS)] competente în teritoriu, pe baza contractelor și/sau a convențiilor specifice încheiate în acest scop și care îndeplinesc condițiile de autorizare prevăzute de [legge regionale n. 22 – Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (Legea regională nr. 22 de autorizare și acreditare a unor instalații sanitare, socio-sanitare și sociale) din 16 august 2002 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n. 82)], cu modificările ulterioare, cu respectarea reglementării europene în materia libertății de stabilire și a liberei circulații a serviciilor.

2. Pe lângă persoanele menționate la alineatul 1, sunt înscrise pe lista regională prevăzută la același alineat comitetele Crucii Roșii Italiene (CRI), în urma unui acord specific încheiat cu comitetul regional Veneto al aceleiași organizații, precum și Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (institutele publice de asistență și de binefacere) (IPAB), care efectuează activități de transport de salvare și de urgență cu ambulanța, în urma unui acord sau a unei declarații care ține loc de acord referitoare la îndeplinirea condițiilor de autorizare prevăzute de Legea regională [nr. 22], cu modificările ulterioare, precum și a condițiilor indicate de consiliul regional, în temeiul articolului 3 alineatul 2, cu respectarea reglementării europene în materia libertății de stabilire și a liberei circulații a serviciilor.

3. Lista regională menționată la alineatul 1 este actualizată în fiecare an, împreună cu unitățile medicale noi și asociațiile care îndeplinesc condițiile de autorizare și de acreditare prevăzute de Legea regională [nr. 22], cu modificările succesive.

4. Persoanele înscrise pe lista regională sunt supuse unor verificări periodice prin care se urmărește stabilirea faptului că aceste condiții sunt îndeplinite în continuare."

17 Articolul 5 din legea menționată, referitor la „[o]rganizarea activității de transport de salvare și de urgență cu ambulanța", prevede:

„1. Activitatea de transport de salvare și de urgență cu ambulanța este efectuată de [ULSS], precum și de persoanele înscrise pe lista regională prevăzută la articolul 4.

2. Raporturile cu [ULSS], precum și modalitățile potrivit cărora persoanele înscrise pe lista regională menționată la articolul 4 participă la activitatea de salvare și de urgență sunt reglementate de convenții specifice încheiate pe baza unui model tip aprobat de consiliul regional și publicate în conformitate cu dispozițiile reglementării naționale și europene în vigoare în materie de achiziții publice.

3. Convențiile menționate la alineatul 2 prevăd un sistem de buget definit conform unor criterii întemeiate pe aplicarea unor costuri standard stabilite de consiliul regional și actualizat o dată la trei ani.

[…]

5. Dacă activitatea de transport de ambulanță și de urgență cu ambulanța nu poate fi asigurată de persoanele înscrise pe lista regională prevăzută la articolul 4, [ULSS] pot să o încredințeze unor persoane determinate, cu titlu oneros, prin intermediul unor proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice, cu respectarea dispozițiilor reglementării naționale și europene în vigoare în materie de achiziții publice, care îndeplinesc cerințele ce permit garantarea unor niveluri adecvate de calitate și valorificarea funcției sociale a serviciului."

Litigiul principal și întrebările preliminare

18 În anul 2017, AULSS n. 6 a lansat o cerere de ofertă în vederea atribuirii, potrivit criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, a contractului privind serviciul de transport sanitar cu ambulanța al pacienților cu hemodializă, pentru o durată de cinci ani, cu posibilitatea prelungirii cu un an (denumită în continuare „cererea de ofertă în litigiu"). Valoarea anuală a acestui contract era estimată la 5 043 560 de euro, care corespundea, pentru perioada de cinci ani, sumei de 25 217 800 de euro.

19 Croce Verde a contestat la Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunalul Administrativ Regional din Veneto, Italia) decizia AULSS n. 6 de a opta mai curând pentru atribuirea unui contract de achiziții publice decât pentru un parteneriat între entități din sectorul public. Astfel, atunci când condițiile necesare pentru a încheia un astfel de parteneriat sunt îndeplinite, Legea regională nr. 26/2012 ar impune încheierea unei convenții reglementate de articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 și de articolul 5 alineatul 6 din Codul contractelor publice, cu organismul public autorizat, fără a fi necesar să se aibă în vedere atribuirea unui contract de achiziții publice sau a unui contract de achiziții publice supus regimului simplificat, astfel cum este prevăzut la articolul 10 litera (h) din această directivă și la articolul 17 alineatul 1 litera h) din codul menționat.

20 În această privință, Croce Verde arată că nu este o simplă asociație de drept privat care face de voluntariat, ci o instituție publică neeconomică, mai precis, un IPAB. Cu acest titlu, ea ar participa de mai bine de un secol la asistența sanitară a locuitorilor de pe teritoriul Padovei (Italia), asigurând în principal transportul, fără scop lucrativ, al răniților și al bolnavilor. Acesteia i s-ar fi atribuit de altfel serviciul de urgență și de extremă urgență medicală al AULSS nr.º6 printr-o convenție încheiată la 22 decembrie 2017, în temeiul Legii regionale nr. 26/2012. Pe de altă parte, în urma unei cereri de ofertă lansate în anul 2010, care fusese prelungită de două ori și care a expirat la 31 martie 2018, serviciul de transport obișnuit i-ar fi fost de asemenea atribuit.

21 Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunalul Administrativ Regional din Veneto) a considerat însă că articolele 10 și 74 din Directiva 2014/24, precum și articolul 17 alineatul 1 litera h) din Codul contractelor de achiziții publice prevedeau atribuirea contractului de transport cu ambulanța cu caracter neurgent prin intermediul unei cereri de ofertă.

22 Întrucât această instanță a admis totuși motivul întemeiat pe lipsa abilitării AULSS n. 6 de a organiza cererea de ofertă în litigiu, aceasta din urmă a declarat apel cu privire la acest aspect împotriva hotărârii pronunțate de Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunalul Administrativ Regional din Veneto) la instanța de trimitere, și anume Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia).

23 Instanța de trimitere a respins apelul principal, dar trebuie încă să se pronunțe cu privire la apelul incident în cadrul căruia Croce Verde reiterează argumentația pe care o invocase în primă instanță.

24 Instanța de trimitere apreciază că trebuie să se distingă, pe de o parte, serviciul de salvare sanitară de extremă urgență și, pe de altă parte, serviciul de transport cu ambulanța. Articolul 10 din Directiva 2014/24 coroborat cu considerentul (28) al acesteia din urmă, precum și articolul 17 alineatul 1 litera h) din Codul contractelor de achiziții publice ar exclude din normele de atribuire a contractelor de achiziții publice serviciul de salvare sanitară de extremă urgență care constă, pentru organizații fără scop lucrativ, în transportul cu ambulanța și în a da primul ajutor unui pacient aflat într-o situație de extremă urgență. În schimb, serviciul de transport cu ambulanța care nu are caracter de urgență ar fi, în ceea ce îl privește, supus „regimului simplificat” prevăzut la articolele 74-77 din Directiva 2014/24, întrucât, precum în cauza principală, valoarea sa este cel puțin egală cu pragul de 750 000 de euro prevăzut de Directiva 2014/24.

25 În aceste condiții, articolul 5 din Legea regională nr. 26/2012 ar prevedea că, atunci când nu este efectuat în mod direct de ULSS, transportul „de salvare și de urgență” cu ambulanța trebuie să fie efectuat de persoane înscrise pe lista regională prevăzută la articolul 4 din legea menționată și că relațiile cu aceste ULSS, precum și modalitățile de executare a serviciului menționat sunt reglementate prin convenții ad-hoc. În plus, contractul privind activitatea de transport sanitar de salvare și de urgență cu ambulanța nu ar putea fi atribuit în urma unei licitații publice decât atunci când această activitate nu poate fi asigurată de persoanele înscrise pe respectiva listă regională.

26 De altfel, în temeiul articolului 2 din Legea regională nr. 26/2012, regimul de atribuire a contractului privind serviciul de „transport de salvare și de urgență” ar avea ca domeniu de aplicare activitatea exercitată cu vehicule de salvare prin intermediul, printre altele, al personalului de sănătate, care constă în special în „servicii de transport prevăzute în cadrul nivelurilor esențiale de preluare (LEA), efectuate prin intermediul unor vehicule de ambulanță”, și în „servicii de transport în cadrul cărora patologia pacientului impune exclusiv utilizarea unui vehicul de salvare și, pe durata călătoriei, necesită asistența unui personal sanitar sau a unui personal format în acest scop, precum și garantarea continuității asistenței medicale”. Potrivit instanței de trimitere, activitățile acoperite de regimul menționat ar fi, prin urmare, în special în ultimul caz, activități care par să țină nu de transportul de urgență, ci de transportul obișnuit de pacienți.

27 În consecință, instanța de trimitere consideră că serviciul în discuție în litigiul principal poate fi calificat drept „serviciu de transport obișnuit” sau drept „serviciu de transport sanitar de salvare”, iar nu drept „serviciu de transport sanitar de extremă urgență”. În consecință, conform articolului 5 din Legea regională nr. 26/2012, instanța de trimitere consideră că autoritatea contractantă nu ar putea recurge la o cerere de ofertă decât în cazul în care nu se poate efectua o atribuire directă a contractului prin intermediul unei convenții.

28 Instanța de trimitere are însă îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a articolului 5 din Legea regională nr. 26/2012 atunci când această dispoziție este aplicată pentru alte servicii decât serviciile de transport sanitar de salvare și de urgență. Această îndoială ar privi de altfel și ipoteza în care atribuirea directă a contractului ar constitui punerea în aplicare a unui parteneriat între autoritățile contractante.

29 Instanța de trimitere arată că, în temeiul articolului 15 din Legea nr. 241/1990, organismele publice pot utiliza întotdeauna instrumentul convenției pentru a încheia între ele acorduri care urmăresc să delimiteze desfășurarea în cooperare a activității de interes comun. Cu toate acestea, o astfel de colaborare între organismele publice nu poate repune în discuție obiectivul principal al normelor Uniunii aplicabile în materia contractelor de achiziții publice, și anume libera circulație a serviciilor și deschiderea spre o concurență nedenaturată în toate statele membre.

30 Articolul 5 alineatul 6 din Codul contractelor de achiziții publice ar confirma excluderea de la aplicarea normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice atunci când sunt întrunite condițiile pe care le prevede. Or, aceasta ar fi situația în speță. Astfel, AULSS n. 6 și Croce Verde ar avea ca obiective comune să solicite participarea persoanelor înscrise pe lista regională prevăzută la articolul 4 din Legea regională nr. 26/2012 și să încurajeze voluntariatul. În plus, Croce Verde ar fi înscrisă pe lista regională menționată în calitatea sa de IPAB. În sfârșit, aceasta ar exercita o parte minimă din activitatea sa pe piața serviciului de transport sanitar de salvare și de urgență.

31 Instanța de trimitere arată însă că articolul 15 din Legea nr. 241/1990 și articolul 5 alineatul 6 din Codul contractelor de achiziții publice se limitează la a prezenta parteneriatul dintre entitățile care aparțin sectorului public ca alternativă la atribuirea unui contract de achiziții publice și că acestea nu pot să o impună ca modalitate prioritară. Acordul dintre administrațiile contractante ar fi, prin urmare, o opțiune deschisă autorităților contractante și ar impune formarea unei înțelegeri bilaterale între părțile contractante. Ar rezulta că o autoritate contractantă ar putea numai să își exprime voința de a încheia un astfel de parteneriat, fără a putea constrânge o altă autoritate contractantă să opteze pentru această opțiune. Instanța de trimitere arată în această privință că, în speță, AULSS n. 6 nu a intenționat să se prevaleze de această posibilitate întrucât a decis să lanseze cererea de ofertă în litigiu.

32 Pe de altă parte, instanța de trimitere consideră că articolul 5 din Legea regională nr. 26/2012 nu poate obliga autoritatea contractantă să își motiveze alegerea de a atribui contractul privind serviciul în discuție în litigiul principal prin intermediul unei cereri de ofertă. Astfel, o asemenea cerință de motivare nu s-ar justifica decât în ipoteza în care autoritatea contractantă ar intenționa să recurgă la o atribuire directă, la finalul unor negocieri bilaterale, întrucât un astfel de demers nu ar permite să se dispună de elemente de comparație destinate să identifice oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

33 În schimb, procedura de cerere de ofertă ar garanta respectarea principiilor dreptului Uniunii, cum sunt principiile imparțialității, publicității, transparenței, participării și egalității de tratament, prin compararea mai multor oferte în lumina criteriului ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic.

34 Astfel, întrucât dreptul Uniunii nu califică interesele generale diferite și concomitente, precum punerea în valoare a voluntariatului, recurgerea la atribuirea directă a contractului prin intermediul unei convenții nu se poate justifica. Acesta ar fi cazul în speță, din moment ce Croce Verde susține că este

singura persoană autorizată în regiunea Veneto care are calitatea de instituție publică, ceea ce ar exclude orice concurență și comparație între potențialii operatori interesați de prestarea serviciului în discuție în litigiul principal. În schimb, la fel ca alte organizații de voluntariat înscrise pe lista regională prevăzută la articolul 4 din Legea regională nr. 26/2012, Croce Verde ar avea pe deplin dreptul, în calitate de operator economic, de a participa la cererea de ofertă în litigiu și ar putea astfel invoca în acest cadru caracterul avantajos al ofertei sale.

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

„1) În cazul în care ambele părți sunt entități publice, considerentul (28) al Directivei [2014/24], articolul 10 și articolul 12 alineatul (4) din aceasta se opun aplicabilității articolului 5 coroborat cu articolele 1, 2, 3 și 4 din Legea regională [nr. 26/2012], în temeiul parteneriatului public-public prevăzut la articolul 12 alineatul (4) [din această directivă], la articolul 5 alineatul 6 din [Codul contractelor de achiziții publice] și la articolul 15 din Legea nr. 241/1990?

2) În cazul în care ambele părți sunt entități publice, considerentul (28) al Directivei [2014/24], articolul 10 și articolul 12 alineatul (4) din aceasta se opun aplicabilității dispozițiilor Legii regionale [nr. 26/2012], în temeiul parteneriatului public-public prevăzut la articolul 12 alineatul (4) [din această directivă], la articolul 5 alineatul 6 din [Codul contractelor de achiziții publice] și la articolul 15 din Legea nr. 241/1990, în sensul limitat că obligă autoritatea contractantă să indice motivele alegerii de a atribui serviciul de transport sanitar obișnuit prin procedură de cerere de ofertă, iar nu prin atribuire directă prin convenție?”

Cu privire la întrebările preliminare

36 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.

37 Se impune aplicarea acestei dispoziții în cadrul prezentei cauze.

Cu privire la prima întrebare

38 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări regionale care condiționează atribuirea unui contract de achiziții publice de împrejurarea că un parteneriat între entități din sectorul public nu permite asigurarea serviciului de transport sanitar obișnuit.

39 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, după cum se arată în considerentul (1) al acesteia, coordonarea procedurilor naționale de atribuire a contractelor care depășesc un anumit cuantum.

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

41 În consecință, 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).

42 Libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante vor putea să își 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).

43 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).

44 De altfel, după cum a arătat Curtea la punctul 47 din Hotărârea Irgita, libertatea lăsată astfel statelor membre este mai clar evidențiată la articolul 2 alineatul (1) 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), 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 își îndeplinească sarcinile de interes public cu propriile resurse sau în cooperare cu alte autorități sau să le atribuie operatorilor economici.”

45 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, mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența (Hotărârea Irgita, punctul 48).

46 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 unei anume modalități de prestare a serviciilor, efectuată într-un stadiu anterior celui al atribuirii contractului de achiziții publice, respectă principiile egalității de tratament, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței.

47 Din considerațiile care precedă rezultă că, în primul rând, libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante își vor satisface propriile necesități le permite, *mutatis mutandis*, să condiționeze atribuirea unui contract de achiziții publice de imposibilitatea de a încheia un parteneriat între autoritățile contractante, în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24.

48 Potrivit acestei dispoziții, un parteneriat între autoritățile contractante nu poate fi încheiat decât dacă piața stabilește sau pune în aplicare o cooperare între autoritățile contractante participante cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune, dacă punerea în aplicare a respectivei cooperări este reglementată exclusiv în baza considerațiilor și a cerințelor legate de interesul public și dacă autoritățile contractante participante desfășoară pe piața liberă sub 20 % din activitățile vizate de cooperare.

49 În această privință, este necesar să se arate, astfel cum a procedat Comisia în observațiile sale scrise, că, deși Croce Verde constituie un IPAB, nu este însă cert că aceasta constituie un „organism de drept public” în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24.

50 Revine de asemenea instanței de trimitere sarcina de a se asigura că articolul 5 alineatele 2 și 3 din Legea regională nr. 26/2012 este efectiv de natură să stabilească existența unei cooperări între autorități contractante, din moment ce, potrivit acestei dispoziții, raporturile dintre ULSS și persoanele înscrise pe lista regională prevăzută la articolul 4 din această lege și care participă la activitatea de salvare și de urgență sunt reglementate de convenții speciale încheiate pe baza unui model tip aprobat de consiliul regional.

51 În al doilea rând, libertatea statelor membre în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante își vor satisface propriile necesități le permite, în cadrul serviciilor de apărare civilă, de protecție civilă și de prevenire a riscurilor, să privilegieze încheierea cu organizații sau asociații fără scop lucrativ a unui contract supus regimului moderat, definit la articolele 74-77 din Directiva 2014/24, sub rezerva respectării condițiilor prevăzute la articolul 10 litera (h) din această directivă.

52 În această privință, trebuie amintit că articolul 10 litera (h) din directiva menționată trebuie interpretat în sensul că excepția de la aplicarea normelor privind atribuirea contractelor de achiziții publice pe care o prevede acoperă asistența medicală și îngrijirea pacienților în situație de urgență într-un vehicul de salvare, acordate de un asistent medical de urgență/paramedic, care intră sub incidența codului CPV 75252000-7 (servicii de salvare), precum și transportul calificat cu ambulanța, care intră sub incidența codului CPV 85143000-3 (servicii de ambulanță), în măsura în care, în ceea ce privește transportul calificat cu ambulanța, acesta este asigurat efectiv de personal cu o formare adecvată pentru primul ajutor și privește un pacient în cazul căruia există un risc de degradare a stării sale de sănătate pe durata transportului (Hotărârea din 21 martie 2019, Falck Rettungsdienste și Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, punctul 51). Astfel, pentru a beneficia de această excludere trebuie, în plus, ca serviciul de ambulanță să fie furnizat de organizații sau de asociații nonprofit în sensul acestei dispoziții și să existe o situație de urgență (Ordonanța din 20 iunie 2019, Italy Emergenza și Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde”, C-424/18, EU:C:2019:528, punctul 28).

53 În sfârșit, în cele două ipoteze menționate la punctele 47 și 51 din prezenta ordonanță, revine statelor membre, în exercitarea libertății lor de alegere a modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante își vor satisface propriile necesități, sarcina de a asigura respectarea principiilor egalității de tratament, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței (Hotărârea Irgita, punctul 48).

54 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări regionale care condiționează atribuirea unui contract de achiziții publice de împrejurarea că un parteneriat între entități din sectorul public nu permite asigurarea serviciului de transport sanitar obișnuit, atât timp cât alegerea exprimată în favoarea unei anume modalități de prestare de servicii, efectuată într-un stadiu anterior celui al atribuirii contractului de achiziții publice, respectă principiile egalității de tratament, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței.

Cu privire la a doua întrebare

55 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări regionale care impune autorității contractante să își motiveze alegerea de a atribui contractul privind serviciul de transport sanitar obișnuit mai curând prin cerere de ofertă decât să îl atribuie direct prin intermediul unei convenții încheiate cu o altă autoritate contractantă.

56 Astfel cum reiese din răspunsul dat la prima întrebare, nici articolul 10 litera (h), nici articolul 12 alineatul (4) din această directivă nu se opun unei reglementări naționale care nu are în vedere atribuirea unui contract de achiziții publice decât cu titlu subsidiar și derogatoriu.

57 Prin urmare, dreptul Uniunii, în special articolul 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, nu se poate opune unei reglementări regionale care impune autorității contractante să demonstreze că nu sunt îndeplinite condițiile de aplicare a acestor dispoziții.

58 Trebuie să se răspundă, așadar, la a doua întrebare că articolul 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări regionale care impune autorității contractante să își motiveze alegerea de a atribui contractul privind serviciul de transport sanitar obișnuit mai curând prin cerere de ofertă decât să îl atribuie direct prin intermediul unei convenții încheiate cu o altă autoritate contractantă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

59 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 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) 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 interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări regionale care condiționează atribuirea unui contract de achiziții publice de împrejurarea că un parteneriat între entități din sectorul public nu permite asigurarea serviciului de transport sanitar obișnuit, atât timp cât alegerea exprimată în favoarea unei anume modalități de prestare de servicii, efectuată într-un stadiu anterior celui al atribuirii contractului de achiziții publice, respectă principiile egalității de tratament, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței.**

2) **Articolul 10 litera (h) și articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări regionale care impune autorității contractante să își motiveze alegerea de a atribui contractul privind serviciul de transport sanitar obișnuit mai curând prin cerere de ofertă decât să îl atribuie direct prin intermediul unei convenții încheiate cu o altă autoritate contractantă.**

Semnături