

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

18 decembrie 2007*

În cauza C-357/06,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia), prin Decizia din 16 iunie 2006, primită de Curte la 30 august 2006, în procedura

Frigerio Luigi & C. Snc

împotriva

Comune di Triuggio,

în prezența:

Azienda Servizi Multisetoriali Lombarda — A. S. M. L. SpA,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul G. Arestis, președintele Camerei a opta, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Juhász (raportor), J. Malenovský și T. von Danwitz, judecători,

* Limba de procedură: italiana.

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 18 octombrie 2007,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Frigerio Luigi & C. Snc, de M. Boifava, avocat;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii C. Zadra și X. Lewis, în calitate de agenți,

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

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 26 din Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/78/CE a Comisiei din 13 septembrie 2001 (JO L 285, p. 1, denumită în continuare „Directiva 92/50”), a articolului 4 alineatul (1) din 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 L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116), a articolelor 39 CE, 43 CE, 48 CE și 81 CE, a articolului 9 din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 (JO L 78, p. 32, denumită în continuare „Directiva 75/442”), precum și a articolului 7 din Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45).

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Frigerio Luigi & C. Snc (denumită în continuare „Frigerio”), societate în nume colectiv de drept italian, pe de o parte, și Comune di Triuggio, pe de altă parte, cu privire la atribuirea unui contract de gestionare a serviciului de salubritate urbană.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

- 3 Directiva 92/50 urmărește coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii. Potrivit celui de al doilea considerent, aceasta contribuie la realizarea progresivă a pieței interne, care presupune un spațiu fără frontiere interne, în care se asigură libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor.

- 4 Al șaselea considerent al acestei directive prevede că este necesar să se evite barierele din calea liberei circulații a serviciilor și că, în consecință, prestatorii de servicii pot fi persoane fizice sau persoane juridice.
- 5 Potrivit celui de al douăzecilea considerent al directivei menționate, pentru eliminarea practicilor care restricționează concurența în general și participarea la contracte a resortisanților din alte state membre în special, este necesar să se amelioreze accesul prestatorilor de servicii la procedurile de atribuire a contractelor.
- 6 Articolul 26 din Directiva 92/50 are următorul cuprins:

„(1) Grupurile de prestatori de servicii au dreptul să depună oferte. Pentru depunerea unei oferte, nu se poate impune unor astfel de grupuri o anumită formă juridică, dar grupul selectat poate fi constrâns să dobândească o anumită formă juridică în cazul în care i s-a atribuit contractul.

(2) Candidații sau ofertanții care, în temeiul legislației statului membru în care sunt stabiliți, au dreptul să presteze serviciul în cauză nu pot fi respinși numai pe motiv că, în temeiul legislației statului membru în care se atribuie contractul, sunt obligați să fie sau persoane fizice, sau persoane juridice.

(3) Cu toate acestea, persoanele juridice pot fi obligate să indice, în cadrul ofertelor sau al cererilor lor de participare, numele și calificările profesionale ale persoanelor responsabile cu executarea prestației în cauză.” [traducere neoficială].

- 7 Directiva 92/50 a fost abrogată, cu excepția articolului 41, de la 31 ianuarie 2006, și a fost înlocuită cu Directiva 2004/18. Cuprinsul articolului 26 din Directiva 92/50 a fost reluat în esență la articolul 4 din Directiva 2004/18.

Reglementarea națională

- 8 Decretul legislativ nr. 267 privind textul unic al legilor referitoare la organizarea entităților locale (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) din 18 august 2000 (supliment ordinar la GURI nr. 227 din 28 septembrie 2000), astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 269 referitor la dispoziții urgente pentru favorizarea dezvoltării și îmbunătățirea situației finanțelor publice (disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) din 30 septembrie 2003 (supliment ordinar la GURI nr. 229 din 2 octombrie 2003), transformat în lege, după modificare, prin Legea nr. 326 din 24 noiembrie 2003 (supliment ordinar la GURI nr. 274 din 25 noiembrie 2003, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 267/2000”), reglementează în special modalitățile de atribuire a contractelor cu privire la exploatarea serviciilor publice locale de interes economic. Articolul 113 alineatul 5 din decretul legislativ menționat prevede:

„Serviciile sunt prestate potrivit reglementării din acest sector și cu respectarea reglementării Uniunii Europene, prestarea serviciului fiind atribuită:

- a) unor societăți de capital selecționate printr-o procedură de cerere de ofertă;

- b) unor societăți cu capital mixt, public și privat, în care asociatul privat a fost ales printr-o procedură de cerere de ofertă care garantează respectarea dispozițiilor

interne și comunitare în materie de concurență potrivit liniilor directoare adoptate de autoritățile competente în acte sau în circulare specifice;

c) unor societăți cu capital integral public, cu condiția ca asupra societății să se exercite de către colectivitatea sau colectivitățile publice care dețin capitalul social un control similar celui exercitat asupra propriilor servicii și societatea să realizeze cea mai mare parte a activității sale cu colectivitatea sau colectivitățile publice care o controlează.”

9 În ceea ce privește sectorul specific al deșeurilor, articolul 2 alineatul 6 din Legea regională nr. 26 a regiunii Lombardia privind reglementarea serviciilor locale de interes economic general [—] Norme în materie de gestionare a deșeurilor, energiei, utilizării subsolului și a resurselor hidrice (disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) din 12 decembrie 2003 (supliment ordinar la Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia nr. 51 din 16 decembrie 2003, denumită în continuare „Legea regională nr. 26”) prevede:

„Prestarea de servicii este încredințată societăților de capital alese printr-o procedură de cerere de ofertă sau prin proceduri compatibile cu reglementarea națională și comunitară în materie de concurență; [...]”

10 Potrivit prevederilor articolului 198 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 152 privind unele norme în materie de mediu (norme in materia ambiente) din 3 aprilie 2006 (supliment ordinar la GURI nr. 88 din 14 aprilie 2006):

„[...] localitățile continuă gestionarea deșeurilor urbane și a deșeurilor asimilate destinate eliminării, în regim de monopol, în formele indicate la articolul 113 alineatul 5 din Decretul legislativ [nr. 267/2000].”

Situația de fapt și întrebările preliminare

- 11 Prin Decizia nr. 53 din 29 noiembrie 2005 (denumită în continuare „Decizia nr. 53”), Consiliul Local al Comune di Triuggio a atribuit, pentru o perioadă de cinci ani începând cu 1 iulie 2006, gestionarea serviciului de salubritate urbană pe teritoriul municipal către societatea Azienda Servizi Multisetoriali Lombarda — A. S. M. L. SpA (denumită în continuare „ASML”).
- 12 Prin aceeași decizie, consiliul menționat s-a angajat să achiziționeze un portofoliu de acțiuni care să permită administrației locale „să devină asociată cu efecte depline și să restructureze și să reglementeze, atât din punct de vedere organizațional, cât și din punct de vedere funcțional, relațiile cu [ASML], pentru a conferi [Comune di Triuggio] o autoritate de orientare și control asupra întreprinderii, autoritate similară celei exercitate asupra propriilor servicii”.
- 13 Frigerio, care asigurase gestionarea serviciului în cauză de la 1 ianuarie 1996 la 30 iunie 2006 în asociație temporară cu o altă societate în nume colectiv de drept italian, a introdus o acțiune împotriva Deciziei nr. 53 la Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunalul Administrativ Regional al regiunii Lombardia). Potrivit celor arătate de reclamantă în cadrul acestei acțiuni, Consiliul Local al Comune di Truggio nu avea dreptul să atribuie în mod direct contractul în cauză, ci era obligat să organizeze o procedură de cerere de ofertă, în conformitate cu legislația comunitară aplicabilă în materie de achiziții publice și cu dispozițiile articolului 113 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 267/2000.
- 14 Comune di Triuggio și ASML au solicitat respingerea acțiunii, dar și, pe cale incidentală, declararea inadmisibilității acesteia. În această privință, acestea susțin că acțiunea este inadmisibilă pe motivul lipsei interesului societății Frigerio de a acționa

în justiție, din moment ce aceasta, care este constituită sub forma juridică a unei societăți de persoane (societate în nume colectiv), nu poate revendica dreptul de a i se atribui contractul în litigiu, întrucât articolul 113 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 267/2000 rezervă în exclusivitate societăților de capital atribuirea serviciilor publice locale precum salubritatea urbană.

15 În aceste condiții, Tribunalele amministrativo regionale per la Lombardia a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispoziția de la articolul 4 alineatul (1) din Directiva [2004/18] sau cea similară care figurează la alineatul (2) al articolului 26 din Directiva [92/50] (dacă se consideră că acesta din urmă este aplicabil), potrivit căreia candidații sau ofertanții care, în temeiul legislației statului membru în care sunt stabiliți, au dreptul să presteze serviciul în cauză nu pot fi respinși numai pe motiv că, în temeiul legislației statului membru în care a fost atribuit contractul, ar fi trebuit să fie persoane fizice sau persoane juridice prevede sau nu prevede un principiu fundamental de drept comunitar susceptibil să aibă întâietate asupra limitei formale impuse de articolul 113 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 267/2000 și de articolul 2 alineatul 6 și de articolul 15 alineatul 1 din Legea regională [nr. 26] și care, prin urmare, își poate dovedi eficacitatea astfel încât să asigure participarea la procedurile de cerere de ofertă și pentru candidații care nu au forma societăților de capital?

2) În cazul în care Curtea nu va considera că reglementarea menționată mai sus constituie expresia unui principiu fundamental de drept comunitar, dispoziția de la articolul 4 alineatul (1) din Directiva [2004/18] sau cea similară de la alineatul (2) al articolului 26 din Directiva [92/50] (dacă se consideră că acesta din urmă este aplicabil) formează un corolar implicit sau un «principiu derivat» din principiul concurenței, analizat în coroborare cu principiul transparenței administrative și cu principiul nediscriminării pe temeiul naționalității și trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de aplicare directă și ca având întâietate asupra dispozițiilor naționale, eventual neconforme, adoptate de statele membre pentru

reglementarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări care excedează domeniului de aplicare directă a dreptului comunitar?

- 3) Dispozițiile articolului 113 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 267/2000, precum și cele ale articolului 2 alineatul 6 și ale articolului 15 alineatul 1 din Legea regională [nr. 26] sunt conforme cu principiile comunitare care rezultă din cuprinsul articolelor 39 [CE] (principiul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Comunității), 43 [CE] (libertatea de stabilire), 48 [CE] și 81 [CE] (înțelegeri restrictive de concurență) [...], și, în cazul în care s-ar aprecia că sunt neconforme, aplicarea dispozițiilor naționale în cauză ar trebui respinsă pe motiv că acestea sunt contrare dispozițiilor comunitare de aplicare directă și având întâietate asupra dispozițiilor interne?

- 4) Dispozițiile articolului 113 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 267/2000, precum și ale articolului 2 alineatul 6 și ale articolului 15 alineatul 1 din Legea regională [nr. 26] sunt conforme cu dispoziția de la articolul 9 alineatul (1) din Directiva [75/442] sau cu cea similară de la articolul 7 alineatul (2) din Directiva [2006/12] (dacă se consideră că acesta din urmă este aplicabil), care prevăd că «[...] orice instituție sau orice întreprindere care efectuează operațiunile avute în vedere la anexa II A [din Directiva 75/442] trebuie să obțină autorizația autorității competente vizate la articolul 6 [din această directivă]» și, respectiv, că «planurile avute în vedere la alineatul 1 [din Directiva 2006/12] (gestionarea deșeurilor) pot să includă, de exemplu: a) persoanele fizice și juridice abilitate să gestioneze deșeurile [...]?»

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

- 16 Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că dintr-o jurisprudență constantă reiese că, în cadrul unei proceduri prevăzute de articolul 234 CE, care este întemeiată pe o separare clară a atribuțiilor între instanțele naționale și Curte, orice apreciere asupra situației de fapt din cauză este de competența instanței naționale (a se vedea Hotărârea din 16 iulie 1998, Dumon și Froment, C-235/95, Rec., p. I-4531, punctul 25, Hotărârea din 11 iulie 2006, Chacón Navas, C-13/05, Rec., p. I-6467, punctul 32, și Hotărârea din 8 noiembrie 2007, ING. AUER, C-251/06, Rep., p. I-9698, punctul 19).
- 17 În această privință, din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în special din prima și din a doua întrebare adresată, reiese că instanța de trimitere se întemeiază pe premisa potrivit căreia contractul în cauză în acțiunea principală aparține domeniului de aplicare al uneia dintre directivele comunitare privind achizițiile publice de servicii, și anume fie Directiva 92/50, fie Directiva 2004/18. În plus, această premisă se coroborează cu elemente puse la dispoziția Curții, precum Decizia nr. 53, al cărei text este anexat la observațiile formulate de Frigerio și din care reiese că valoarea contractului în cauză în acțiunea principală depășește pragul de aplicare al directivelor menționate. În plus, după cum reiese din observațiile prezentate în cadrul ședinței, contraprestația pentru contractul menționat provine de la Comune di Triuggio, astfel încât acesta nu poate fi calificat drept concesiune de servicii.
- 18 În aceste condiții și având în vedere faptul că decizia menționată este datată 29 noiembrie 2005, trebuie constatat că Directiva 92/50 este aplicabilă situației de fapt din acțiunea principală atât *ratione materiae*, cât și *ratione temporis*.
- 19 Prin urmare, este necesar să se reformuleze prima și a doua întrebare, care trebuie să fie examinate împreună, în sensul că instanța de trimitere dorește să se stabilească, în principal, dacă articolul 26 alineatul (2) din Directiva 92/50 se opune dispozițiilor

naționale, precum cele din acțiunea principală, care limitează prezentarea de oferte în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice de servicii la persoanele interesate care au forma juridică a unei societăți de capital. În subsidiar, instanța menționată se întreabă care ar fi consecințele unui eventual răspuns pozitiv asupra interpretării și aplicării dreptului național.

- 20 Potrivit articolului 26 alineatul (2) din Directiva 92/50, autoritățile contractante nu pot respinge candidații sau ofertanții care, în temeiul legislației statului membru în care sunt stabiliți, sunt abilitați să furnizeze un anumit serviciu numai pe motiv că ar fi fost obligați, în temeiul legislației statului membru în care a fost atribuit contractul, să fie sau persoane fizice, sau persoane juridice.
- 21 Rezultă din această dispoziție că autoritățile contractante nu pot exclude de la o procedură de cerere de ofertă nici candidații sau ofertanții care sunt abilitați în temeiul legislației statului membru respectiv să furnizeze serviciul respectiv, numai pe motiv că forma juridică a acestora nu corespunde unei categorii specifice de persoane juridice.
- 22 Rezultă că dispoziția menționată se opune oricărei reglementări naționale care exclude de la atribuirea contractelor de achiziții publice de servicii a căror valoare depășește pragul de aplicare al Directivei 92/50 candidații sau ofertanții abilitați în temeiul legislației statului membru respectiv să furnizeze serviciul în cauză, numai pe motivul că acești candidați sau ofertanți nu au forma juridică ce corespunde unei categorii determinate de persoane juridice.
- 23 În consecință, dispozițiile naționale precum cele în cauză în acțiunea principală, care limitează atribuirea contractelor de servicii publice locale de interes economic a căror valoare depășește pragul de aplicare al Directivei 92/50 la societățile de capital, nu sunt compatibile cu articolul 26 alineatul (2) din această directivă.

- 24 În ceea ce privește faptele care se află la originea litigiului din acțiunea principală, din cuprinsul dosarului reiese că Frigerio a formulat acțiunea principală în calitate de lider al unei grupări temporare de întreprinderi care a asigurat gestionarea serviciului de salubritate urbană pentru Comune di Triuggio între 1 ianuarie 1996 și 30 iunie 2006.
- 25 În această privință, este necesar să se precizeze că din cuprinsul articolului 26 alineatul (1) din Directiva 92/50 mai rezultă că autoritățile contractante nu pot impune transformarea grupărilor de prestatori de servicii de servicii într-o formă juridică determinată în vederea prezentării unei oferte.
- 26 În plus, nu s-a contestat în fața Curții faptul că, potrivit legislației italiene, Frigerio era abilitată să presteze serviciul de salubritate urbană sub forma sa juridică, și anume în calitate de societate în nume colectiv. În această privință, instanța de trimitere indică, printre altele, că Frigerio este înscrisă în registrul persoanelor abilitate să exercite activități în domeniul deșeurilor.
- 27 Astfel cum s-a arătat la punctul 19 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere dorește să se stabilească deopotrivă, în subsidiar, care sunt consecințele unei constatări a neconformității dispozițiilor naționale precum cele din acțiunea principală cu Directiva 92/50.
- 28 Este suficient să se amintească în acest sens faptul că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în măsura în care dispune de o marjă de apreciere în dreptul intern, instanța națională este obligată să interpreteze și să aplice o dispoziție de drept intern în conformitate cu cerințele dreptului comunitar. În cazul în care o astfel de aplicare conformă nu este posibilă, instanța națională are obligația să aplice integral dreptul comunitar și să protejeze drepturile conferite de acesta particularilor, înlăturând, dacă este nevoie, aplicarea oricărei dispoziții de drept intern contrare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 februarie 1988, Murphy și alții, 157/86, Rec., p. 673, punctul 11, precum și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, ITC, C-208/05, Rep., p. I-181, punctele 68 și 69).

29 Având în vedere cele expuse anterior, trebuie să se răspundă la prima și la a doua întrebare adresată Curții în sensul că articolul 26 alineatele (1) și (2) din Directiva 92/50 se opune unor dispoziții naționale precum cele din acțiunea principală, care îi împiedică pe candidații sau ofertanții abilitați, în temeiul legislației statului membru respectiv, să furnizeze serviciul în cauză, inclusiv celor constituiți în grupări de prestatori de servicii, să prezinte oferte în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice de servicii a cărui valoare depășește pragul de aplicare al Directivei 92/50, numai pe motivul că acești candidați sau ofertanți nu au forma juridică ce corespunde unei categorii determinate de persoane juridice, și anume cea a unei societăți de capital. În măsura în care dispune de o marjă de apreciere în dreptul intern, instanța națională este obligată să interpreteze și să aplice o dispoziție de drept intern în conformitate cu cerințele dreptului comunitar și, în cazul în care o astfel de interpretare conformă nu este posibilă, să înlăture aplicarea oricărei dispoziții de drept intern care ar fi contrară acestor cerințe.

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

30 Prin a treia și a patra întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în esență, dacă dispozițiile naționale precum cele din acțiunea principală sunt conforme cu articolele 39 CE, 43 CE, 48 CE și 81 CE, precum și cu Directiva 75/442 și cu Directiva 2006/12.

31 În măsura în care, astfel cum reiese de la punctul 18 din prezenta hotărâre, faptele din acțiunea principală aparțin domeniului de aplicare al Directivei 92/50, iar interpretarea acestei directive oferă elementele necesare ce permit instanței de trimitere să se pronunțe în cauza dedusă judecării, examinarea prevederilor comunitare menționate mai sus ar prezenta un interes pur ipotetic. În consecință, potrivit unei jurisprudențe constante, nu este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 noiembrie 2005, Mangold, C-144/04, Rec., p. I-9981, punctele 36 și 37, precum și Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții, C-212/04, Rec., p. I-6057, punctele 42 și 43).

Cu privire la cheltuielile de judecată

32 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, 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 patra) declară:

Articolul 26 alineatele (1) și (2) din Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/78/CE a Comisiei din 13 septembrie 2001, se opune unor dispoziții naționale precum cele din acțiunea principală, care interzic candidaților sau ofertanților abilitați în temeiul legislației statului membru să furnizeze serviciile în cauză, inclusiv celor care sunt constituiți în grupări de prestatori de servicii, să prezinte oferte în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice de servicii a cărui valoare depășește pragul de aplicare al Directivei 92/50, numai pe motivul că acești candidați sau ofertanți nu au forma juridică ce corespunde unei categorii determinate de persoane juridice, și anume cea a unei societăți de capital. În măsura în care dispune de o marjă de apreciere în dreptul intern, instanța națională este obligată să interpreteze și să aplice o dispoziție de drept intern în conformitate cu cerințele dreptului comunitar și, în cazul în care o astfel de interpretare conformă nu este posibilă, să înlăture aplicarea oricărei dispoziții de drept intern care ar fi contrară acestor cerințe.

Semnături