



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

2 mai 2019\*

„Trimitere preliminară – Atribuirea contractelor de achiziții publice – Directiva 2014/24/UE – Costuri cu forța de muncă – Excludere automată a ofertantului care nu a indicat separat în ofertă costurile respective – Principiul proporționalității”

În cauza C-309/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia), prin decizia din 20 martie 2018, primită de Curte la 7 mai 2018, în procedura

**Lavorgna Srl**

împotriva

**Comune di Montelanico,**

**Comune di Supino,**

**Comune di Sgurgola,**

**Comune di Trivigliano,**

cu participarea:

**Gea Srl,**

CURTEA (Camera a noua),

compusă din doamna K. Jürimäe, președintă de cameră, și domnii S. Rodin (raportor) și N. Piçarra, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Gea Srl, de E. Potena, avocat;

\* Limba de procedură: italiana.

- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de M. Santoro, avvocato dello Stato;
  - pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
  - pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara, de P. Ondrůšek și de L. Haasbeek, 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 decizie preliminară privește interpretarea Directivei 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), precum și a principiilor dreptului Uniunii în materia achizițiilor publice.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Lavorgna Srl, pe de o parte, și Comune di Montelanico (municipalitatea Montelanico, Italia), Comune di Supino (municipalitatea Supino, Italia), Comune di Sgurgola (municipalitatea Sgurgola, Italia) și Comune di Trivigliano (municipalitatea Trivigliano, Italia), pe de altă parte, în legătură cu atribuirea unui contract de achiziții publice unei societăți care a omis să indice separat costurile cu forța de muncă în oferta sa economică.

### Cadrul juridic

#### *Dreptul Uniunii*

- 3 Considerentele (40) și (98) ale Directivei 2014/24 au următorul cuprins:

„(40) Controlul respectării dispozițiilor legislației în domeniul [...] muncii ar trebui să se realizeze în etapele relevante ale procedurii de achiziții, în momentul aplicării principiilor generale de reglementare a selecției participanților și de atribuire a contractelor, în momentul aplicării criteriilor de excludere și în momentul aplicării dispozițiilor privind ofertele anormal de scăzute. [...]

[...]

(98) [C]erințele privind condițiile de lucru de bază reglementate în Directiva 96/71/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29)], cum ar fi salariul minim, ar trebui să rămână la nivelul stabilit de legislația națională sau de contractele colective aplicate în conformitate cu dreptul Uniunii în contextul acestei directive.”

- 4 Articolul 18 din Directiva 2014/24 prevede:

„(1) Autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată.

Conceptul achiziției nu se poate face cu intenția de excludere a acestuia din domeniul de aplicare al prezentei directive sau restrângerea artificială a concurenței. Se consideră că se restrânge artificial concurența în cazul în care conceptul achiziției este făcut cu intenția favorizării sau dezavantajării nejustificate a anumitor operatori economici.

(2) Statele membre adoptă măsurile adecvate pentru a se asigura că, în executarea contractelor de achiziții publice, operatorii economici respectă obligațiile aplicabile în domeniul mediului, social și al muncii instituite prin dreptul Uniunii, prin dreptul național, prin acorduri colective sau prin dispozițiile internaționale de drept în domeniul mediului, social și al muncii enumerate în anexa X.”

- 5 Potrivit articolului 56 alineatul (3) din această directivă:

„În cazul în care informațiile sau documentele care trebuie depuse de către operatorii economici sunt sau par a fi incomplete sau eronate, sau în cazul în care lipsesc anumite documente, autoritățile contractante pot, cu excepția unor dispoziții contrare din dreptul intern de punere în aplicare a prezentei directive, să solicite operatorilor economici în cauză să prezinte, să suplimenteze, să clarifice sau să completeze informațiile sau documentele relevante într-un termen adecvat, cu condiția ca astfel de solicitări să fie realizate respectând pe deplin principiile egalității de tratament și transparenței.”

### ***Dreptul italian***

- 6 Articolul 83 alineatul 9 din decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Decretul legislativ nr. 50 privind Codul contractelor de achiziții publice) din 18 aprilie 2016 [supliment ordinar la GURI nr. 91 din 19 aprilie 2016, astfel cum a fost modificat prin decreto legislativo n. 56 (Decretul legislativ nr. 56) din 19 aprilie 2017 (supliment ordinar la GURI nr. 103 din 5 mai 2017), denumit în continuare „Codul contractelor de achiziții publice”] are următorul cuprins:

„Deficiențele cu privire la orice element formal al cererii pot fi îndreptate prin intermediul procedurii de asistență la întocmirea dosarului menționate la prezentul alineat. În special, în cazul lipsei, al caracterului incomplet al elementelor și al documentului european de achiziție unic, menționate la articolul 85, sau al oricărei alte nereguli esențiale care afectează aceste elemente sau documente cu excepția viciilor aferente ofertei tehnice și economice, autoritatea contractantă acordă ofertantului un termen de maximum zece zile pentru a depune, a completa sau a regulariza declarațiile necesare, indicând conținutul acestora și persoanele care trebuie să le prezinte [...]”

- 7 În conformitate cu articolul 95 alineatul 10 din Codul contractelor de achiziții publice:

„Operatorii trebuie să indice în oferta lor economică costurile cu forța de muncă și costurile de întreținere pentru îndeplinirea obligațiilor care le revin în materie de sănătate și de siguranță la locul de muncă, cu excepția furnizării de bunuri care nu necesită lucrări de amplasare, a serviciilor de natură intelectuală și a contractelor menționate la articolul 36 alineatul 2 litera a). În ceea ce privește costurile cu forța de muncă, autoritățile contractante verifică înainte de atribuirea contractului respectarea dispozițiilor prevăzute la articolul 97 alineatul 5 litera d).”

### **Litigiul principal și întrebarea preliminară**

- 8 Printr-un anunț din 29 septembrie 2017, municipalitatea Montelanico a lansat o procedură deschisă de cerere de ofertă, cu o valoare a contractului care depășea pragul prevăzut la articolul 4 din Directiva 2014/24. Acest anunț nu menționa în mod expres obligația impusă operatorilor de a indica în oferta lor economică costurile cu forța de muncă, prevăzută la articolul 95 alineatul 10 din Codul contractelor de achiziții publice.
- 9 Șase participanți, printre care se numărau Gea Srl și Lavorgna, au depus o ofertă.

- 10 După expirarea termenului stabilit pentru depunerea ofertelor și recurgând la procedura de asistență la întocmirea dosarului (*soccorso istruttorio*), prevăzută la articolul 83 alineatul 9 din Codul contractelor de achiziții publice, comisia contractantă a invitat anumiți ofertanți, printre care Gea, să indice costurile cu forța de muncă.
- 11 Prin decizia din 22 decembrie 2017, municipalitatea Montelanico a atribuit contractul de achiziții publice societății Gea.
- 12 Lavorgna, clasată pe poziția a doua la finalul procedurii de selecție, a sesizat instanța de trimitere cu o acțiune având ca obiect, printre altele, anularea acestei decizii, susținând că Gea ar fi trebuit să fie exclusă din procedura de cerere de ofertă pentru că a omis să indice în oferta sa costurile cu forța de muncă, fără să îi fie oferită posibilitatea de a beneficia de procedura de asistență la întocmirea dosarului.
- 13 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) amintește că, în Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404), și în Ordonanța din 10 noiembrie 2016, Edra Costruzioni și Edilfac (C-140/16, nepublicată, EU:C:2016:868), Curtea s-a pronunțat cu privire la problema dacă concurenții pot fi excluși din procedura de achiziții publice pentru că nu au precizat costurile privind siguranța la locul de muncă și dacă o astfel de omisiune poate fi remediată *a posteriori*. Cu această ocazie, Curtea ar fi subliniat că, în ipoteza în care o condiție de participare la procedura de atribuire a contractului, sub sancțiunea excluderii ofertantului, nu este prevăzută în mod expres de documentele contractului, iar această condiție nu poate fi identificată decât printr-o interpretare jurisprudențială a dreptului național, autoritatea contractantă poate acorda ofertantului exclus un termen suficient pentru a remedia situația.
- 14 Instanța de trimitere precizează că, atunci când a adoptat Codul contractelor de achiziții publice pentru a transpune Directiva 2014/24 în ordinea juridică italiană, legiuitorul național a prevăzut expres obligația ofertanților de a indica în oferta economică costurile lor cu forța de muncă, excluzând totodată posibilitatea ca autoritatea contractantă să recurgă la procedura de asistență la întocmirea dosarului pentru a invita ofertanții care nu și-au îndeplinit această obligație să remedieze situația.
- 15 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) ridică problema compatibilității reglementării naționale în discuție în litigiul principal cu principiile generale ale protecției încrederii legitime, securității juridice și proporționalității, în special atunci când, precum în cauza cu care este sesizată, oferta economică care nu indică costurile cu forța de muncă a fost redactată de întreprinderea care a participat la cererea de ofertă în conformitate cu documentația stabilită în acest scop de entitatea contractantă, iar problema respectării materiale a normelor privind costurile cu forța de muncă nu este în discuție.
- 16 Instanța de trimitere arată că aplicarea acestei reglementări naționale ar putea conduce la discriminări în privința întreprinderilor stabilite în alte state membre care ar dori să participe la o cerere de ofertă lansată de o autoritate administrativă italiană, întrucât acestea nu ar putea să aibă încredere în corectitudinea formularului prestabilit furnizat de entitatea contractantă.
- 17 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile dreptului Uniunii Europene ale protecției încrederii legitime și securității juridice, împreună cu principiile liberei circulații a mărfurilor, libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor, prevăzute de [Tratatul FUE], precum și principiile care decurg din acesta, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența, prevăzute de Directiva [2014/24], se opun aplicării unei reglementări naționale precum reglementarea italiană care rezultă din dispozițiile coroborate ale [articolului 95 alineatul 10 și ale articolului 83 alineatul 9 din

Codul contractelor de achiziții publice], potrivit căreia omisiunea de a indica separat costurile cu forța de muncă în ofertele economice dintr-o procedură de atribuire a unor servicii publice determină, indiferent de situație, excluderea întreprinderii ofertante, fără posibilitatea de asistență la întocmirea dosarului («*soccorso istruttorio*»), chiar și în situația în care obligația de indicare separată nu a fost precizată în documentația aferentă procedurii de cerere de ofertă și chiar independent de împrejurarea că, din punctul de vedere al conținutului, oferta respectă efectiv costurile minime cu forța de muncă, în concordanță, de altfel, cu o declarație dată în acest scop de ofertant?”

### **Cu privire la întrebarea preliminară**

- 18 Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiile securității juridice, egalității de tratament și transparenței, prevăzute de Directiva 2014/24, trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia neindicarea separată a costurilor cu forța de muncă, într-o ofertă economică prezentată în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, conduce la excluderea acestei oferte, fără posibilitatea de asistență la întocmirea dosarului, inclusiv în cazul în care obligația de a indica aceste costuri în mod separat nu era specificată în documentația cererii de ofertă.
- 19 În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, pe de o parte, că principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență, care constituie corolarul principiului egalității de tratament, are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Această obligație implică formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și obișnuit de diligenți să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză (Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 36, precum și jurisprudența citată).
- 20 Având în vedere aceste considerații, Curtea a statuat că principiul egalității de tratament și obligația de transparență trebuie interpretate în sensul că se opun excluderii unui operator economic de la procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice ca urmare a nerespectării, de către acesta, a unei obligații care nu rezultă în mod expres din documentele aferente acestei proceduri sau din legea națională în vigoare, ci dintr-o interpretare a acestei legi și a acestor documente, precum și din acoperirea lacunelor, de către autoritățile sau de către instanțele administrative naționale, prezentate de documentele menționate (Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 51; a se vedea în acest sens Ordonanța din 10 noiembrie 2016, Spinosa Costruzioni Generali și Melfi, C-162/16, nepublicată, EU:C:2016:870, punctul 32).
- 21 În schimb, aceste principii nu pot să se opună, în principiu, excluderii unui operator economic de la procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice ca urmare a nerespectării, de către acesta, a unei obligații impuse expres, sub sancțiunea excluderii, prin documentele aferente acestei proceduri sau prin dispozițiile dreptului național în vigoare.
- 22 O astfel de considerație se impune cu atât mai mult cu cât, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în ipoteza în care obligațiile au fost clar stabilite în documentele referitoare la achiziție sub sancțiunea excluderii, autoritatea contractantă nu poate să admită rectificări ale omisiunilor acestor obligații (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell’Adda, C-42/13,

EU:C:2014:2345, punctele 46 și 48, Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 49, precum și Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Ciolat, C-199/15, EU:C:2016:853, punctul 30).

- 23 În această privință, trebuie să se adauge că articolul 56 alineatul (3) din Directiva 2014/24 autorizează statele membre să limiteze cazurile în care autoritățile contractante pot solicita operatorilor economici în cauză să prezinte, să suplimenteze, să clarifice sau să completeze informațiile sau documentele pretins incomplete, incorecte sau lipsă într-un termen adecvat.
- 24 În sfârșit, în conformitate cu principiul proporționalității, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, o reglementare națională privind procedurile de achiziții publice care are ca obiectiv garantarea egalității de tratament a ofertanților nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul vizat (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 februarie 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 25 În speță, reiese din elementele furnizate de instanța de trimitere că obligația, sub sancțiunea excluderii, de a indica separat costurile cu forța de muncă rezultă cu claritate din coroborarea dispozițiilor articolului 95 alineatul 10 din Codul contractelor de achiziții publice și ale articolului 83 alineatul 9 din acest cod, în vigoare la data publicării anunțului de participare în discuție în litigiul principal. În temeiul articolului 56 alineatul (3) din Directiva 2014/24, legiuitorul italian a decis, la articolul 83 alineatul 9 din codul menționat, să excludă de la procedura de asistență la întocmirea dosarului cazul în care, printre altele, informațiile lipsă sunt legate de costurile cu forța de muncă.
- 26 Pe de altă parte, deși instanța de trimitere arată că anunțul de participare în discuție în litigiul principal nu amintește în mod explicit obligația impusă potențialilor ofertanți, prevăzută la articolul 95 alineatul 10 din Codul contractelor de achiziții publice, de a indica, în oferta economică, costurile lor cu forța de muncă, rezultă totuși din elementele din dosarul de care dispune Curtea că acest anunț preciza că, „pentru ceea ce nu este prevăzut în mod expres în acest anunț, în documentele și în caietul de sarcini al cererii de ofertă, se aplică normele din [Codul contractelor de achiziții publice]”.
- 27 Rezultă că orice ofertant informat în mod rezonabil și obișnuit de diligent era, în principiu, în măsură să ia cunoștință de normele relevante aplicabile procedurii de cerere de ofertă în discuție în litigiul principal, inclusiv de obligația de a indica în oferta economică costurile cu forța de muncă.
- 28 În aceste condiții, principiile egalității de tratament și transparenței nu se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia neindicarea costurilor cu forța de muncă conduce la excluderea ofertantului în cauză, fără să existe posibilitatea de a recurge la procedura de asistență la întocmirea dosarului, chiar și în cazul în care anunțul de participare nu menționează în mod explicit obligația legală de a furniza această informație.
- 29 Cu toate acestea, reiese din observațiile scrise prezentate Curții de Gea că formularul prestabilit pe care ofertanții la cererea de ofertă în discuție în litigiul principal erau obligați să îl utilizeze nu le permitea din punct de vedere material să indice în mod separat costurile cu forța de muncă. În plus, caietul de sarcini referitor la această cerere de ofertă preciza că ofertanții nu puteau prezenta niciun document care nu a fost solicitat în mod specific de autoritatea contractantă.
- 30 Revine instanței de trimitere, singura competentă să se pronunțe asupra faptelor din litigiul principal și a documentației referitoare la anunțul de participare în cauză, să verifice dacă ofertanților le era efectiv imposibil din punct de vedere material să indice costurile cu forța de muncă în conformitate cu articolul 95 alineatul 10 din Codul contractelor de achiziții publice și dacă, prin urmare, această documentație crea, în pofida trimiterii explicite la dispoziții clare din acest cod, o confuzie în rândul ofertanților.

- 31 În ipoteza în care această instanță ar ajunge la concluzia că aceasta era într-adevăr situația, trebuie adăugat totodată că, într-un astfel de caz, având în vedere principiile securității juridice, transparenței și proporționalității, autoritatea contractantă poate acorda unui astfel de ofertant posibilitatea de a remedia situația și de a-și îndeplini obligațiile prevăzute de legislația națională în materie în termenul stabilit de autoritatea contractantă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 51, precum și Ordonanța din 10 noiembrie 2016, Spinosa Costruzioni Generali și Melfi, C-162/16, nepublicată, EU:C:2016:870, punctul 32).
- 32 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea preliminară că principiile securității juridice, egalității de tratament și transparenței, precum cele prevăzute de Directiva 2014/24, trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia neindicarea separată a costurilor cu forța de muncă, într-o ofertă economică prezentată în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, conduce la excluderea acestei oferte, fără posibilitatea de asistență la întocmirea dosarului, inclusiv în cazul în care obligația de a indica aceste costuri în mod separat nu era specificată în documentația cererii de ofertă, în măsura în care această condiție și această posibilitate de excludere sunt prevăzute cu claritate în reglementarea națională privind procedurile de achiziții publice la care s-a făcut trimitere explicită în conținutul acestora. Cu toate acestea, în cazul în care dispozițiile cererii de ofertă nu le permit ofertanților să indice aceste costuri în ofertele lor economice, principiile transparenței și proporționalității trebuie interpretate în sensul că nu se opun posibilității de a permite ofertanților să remedieze situația și să îndeplinească obligațiile prevăzute de reglementarea națională în materie în termenul stabilit de autoritatea contractantă.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 33 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:

**Principiile securității juridice, egalității de tratament și transparenței, precum cele prevăzute de 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 naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia neindicarea separată a costurilor cu forța de muncă, într-o ofertă economică prezentată în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, conduce la excluderea acestei oferte, fără posibilitatea de asistență la întocmirea dosarului, inclusiv în cazul în care obligația de a indica aceste costuri în mod separat nu era specificată în documentația cererii de ofertă, în măsura în care această condiție și această posibilitate de excludere sunt prevăzute cu claritate în reglementarea națională privind procedurile de achiziții publice la care s-a făcut trimitere explicită în conținutul acestora. Cu toate acestea, în cazul în care dispozițiile cererii de ofertă nu le permit ofertanților să indice aceste costuri în ofertele lor economice, principiile transparenței și proporționalității trebuie interpretate în sensul că nu se opun posibilității de a permite ofertanților să remedieze situația și să îndeplinească obligațiile prevăzute de reglementarea națională în materie în termenul stabilit de autoritatea contractantă.**

Semnături