



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 23 aprilie 2020¹

Cauza C-521/18

**Pegaso Srl Servizi Fiduciari,
Sistemi di Sicurezza Srl,
YW
împotriva
Poste Tutela SpA,
cu participarea:
Poste Italiane SpA,
Services Group**

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia)]

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Directiva 2014/25/EU – Servicii poștale – Activități legate de serviciile poștale – Servicii de pază, de recepție și de supraveghere a accesului – Retragera anunțului de participare în cursul judecării – Interesul reclamantilor de a exercita acțiunea în pofida retragerii – Decizie care trebuie luată cu privire la cheltuielile de judecată”

I. Introducere

1. Un anunț de participare a fost publicat în 2017 de Poste Tutela SpA (denumită în continuare „Poste Tutela”), care era la acel moment o filială deținută în totalitate de Poste Italiane SpA (denumită în continuare „Poste Italiane”). Acest anunț de participare urmărea încheierea de acorduri-cadru pentru serviciul de pază, de recepție și de supraveghere a accesului pentru sediile Poste Italiane și ale altor societăți din cadrul grupului acesteia.

2. Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl și YW au solicitat instanței de trimitere anularea acestui anunț de participare. În cadrul acestei proceduri, instanța de trimitere urmărește să afle dacă activitățile vizate de acest anunț de participare intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/25/UE² (denumită în continuare „Directiva privind serviciile publice”) sau al Directivei 2014/24/UE³ (denumită în continuare „Directiva privind sectorul public”).

¹ Limba originală: engleza.

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243).

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

3. Ulterior deciziei de trimitere, anunțul de participare atacat a fost însă retras. Acest fapt ridică problema prealabilă dacă Curtea rămâne sesizată în mod valabil cu această cauză. În special, faptul că instanța de trimitere încă trebuie să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată este suficient pentru a stabili că este necesar să se răspundă la întrebările adresate prin cererea de decizie preliminară?

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

1. *Directiva privind sectorul public*

4. Considerentul (10) al Directivei privind sectorul public prevede:

„Noțiunea de «autorități contractante» și, în special, noțiunea de «organisme de drept public» au fost examinate în mod repetat în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. [...] [A]r trebui să se clarifice că un organism care funcționează în condiții normale de piață, care urmărește obținerea unui profit și care suportă pierderile care rezultă din exercitarea activității sale nu ar trebui să fie considerat ca fiind un «organism de drept public», deoarece necesitățile de interes general, pentru îndeplinirea cărora a fost creat sau pentru care i s-a încredințat sarcina de a le îndeplini, pot fi considerate a avea caracter industrial sau comercial. În mod similar, condiția referitoare la originea finanțării organismului examinat a fost, de asemenea, examinată în jurisprudență, care a clarificat, între altele, că finanțarea în «cea mai mare parte» înseamnă într-o proporție mai mare de jumătate și că o astfel de finanțare poate include plăți de la utilizatori care sunt impuse, calculate și colectate în conformitate cu normele de drept public.”

5. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva privind sectorul public:

„Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către autoritățile contractante în legătură cu contractele de achiziții publice și concursurile de proiecte a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragurile prevăzute la articolul 4.”

6. Conform articolului 2 alineatul (1) din această directivă:

„(1) «autorități contractante» înseamnă statul, autoritățile regionale sau locale, organismele de drept public sau asociațiile formate din una sau mai multe astfel de autorități sau din unul sau mai multe astfel de organisme de drept public;

[...]

(4) «organisme de drept public» înseamnă 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 și
- (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;

[...]”

7. Potrivit articolului 7 din Directiva privind sectorul public:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice și concursurilor de proiecte care, în conformitate cu Directiva 2014/25/UE, sunt atribuite sau organizate de autorități contractante care desfășoară una sau mai multe din activitățile menționate la articolele 8-14 din directiva respectivă și sunt atribuite pentru desfășurarea acestor activități [...]”

2. Directiva privind serviciile publice

8. Considerentul (16) al Directivei privind serviciile publice are următorul cuprins:

„[...] [c]ontractele ar putea fi atribuite în scopul îndeplinirii cerințelor inerente mai multor activități și pot fi eventual supuse unor regimuri juridice diferite. Ar trebui precizat faptul că regimul juridic aplicabil unui singur contract destinat să acopere mai multe activități ar trebui să facă obiectul normelor aplicabile activității pe care o vizează în principal. Stabilirea activității pe care contractul o vizează în principal se poate baza pe analiza cerințelor pe care trebuie să le îndeplinească contractul respectiv, efectuată de entitatea contractantă în scopul estimării valorii contractului și al întocmirii documentelor achiziției. [...]”

9. Considerentul (19) al directivei menționate are următorul cuprins:

„Pentru asigurarea unei deschideri reale a pieței și a unui echilibru just în aplicarea normelor privind achizițiile în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, este necesar ca entitățile menționate să fie identificate pe o altă bază decât statutul lor juridic. Prin urmare, ar trebui să se garanteze că nu se aduce atingere egalității de tratament între entitățile contractante din sectorul public și cele din sectorul privat. De asemenea, este necesar să se garanteze, în conformitate cu articolul 345 din TFUE, că nu se aduce atingere normelor care reglementează regimul proprietății în statele membre.”

10. Articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice prevede:

„Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către entitățile contractante în legătură cu contractele și concursurile de proiecte a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragurile prevăzute la articolul 15.”

11. Articolul 4 alineatul (1) din directiva menționată definește „entitățile contractante” ca fiind „entități care:

- (a) sunt autorități contractante sau întreprinderi publice și care desfășoară una din activitățile menționate la articolele 8-14;
- (b) dacă nu sunt autorități contractante sau întreprinderi publice, desfășoară, printre activitățile lor, oricare dintre activitățile menționate la articolele 8-14 sau orice combinație a acestora și funcționează în baza unor drepturi speciale sau exclusive, acordate de o autoritate competentă a unui stat membru.”

12. Potrivit articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind serviciile publice:

„«Întreprindere publică» înseamnă orice întreprindere asupra căreia autoritățile contractante pot exercita, direct sau indirect, o influență dominantă în virtutea dreptului de proprietate, a participării financiare sau a normelor care o guvernează.

Se consideră că există o influență dominantă, din partea autorităților contractante în oricare dintre cazurile următoare în care autoritățile respective, în mod direct sau indirect:

- (a) dețin majoritatea capitalului subscris al întreprinderii;
- (b) controlează majoritatea voturilor aferente acțiunilor emise de întreprindere;
- (c) pot desemna mai mult de jumătate din membrii organismului de administrare, de conducere sau de control al întreprinderii.”

13. În temeiul articolului 5 alineatul (4):

„În cazul contractelor care au ca obiect achiziții reglementate de prezenta directivă, precum și achiziții nereglementate de prezenta directivă, entitățile contractante pot alege să atribuie contracte separate pentru diferitele părți sau să atribuie un singur contract. În cazul în care entitățile contractante aleg să atribuie contracte separate pentru părți separate, decizia cu privire la regimul juridic care se aplică fiecăruia dintre aceste contracte separate se ia în funcție de caracteristicile fiecărei părți avute în vedere.

În cazul în care entitățile contractante aleg să atribuie un singur contract, prezenta directivă se aplică contractului mixt aferent, cu excepția dispozițiilor contrare de la articolul 25, indiferent de valoarea părților care ar intra altfel într-un alt regim juridic și indiferent de regimul juridic pe care altfel l-ar avea părțile respective.

[...]”

14. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice prevede următoarele:

„Prezenta directivă se aplică activităților legate de punerea la dispoziție a:

- (a) serviciilor poștale;
- (b) altor servicii în afara celor poștale, cu condiția ca serviciile în cauză să fie furnizate de o entitate care furnizează și servicii poștale în sensul alineatului (2) litera (b) de la prezentul articol, și în cazul în care condițiile prevăzute la articolul 34 alineatul (1) nu sunt îndeplinite în ceea ce privește serviciile care intră sub incidența alineatului (2) litera (b) de la prezentul articol.”

15. Articolul 13 alineatul (2) definește, la litera (b), „serviciile poștale” ca fiind „servicii care constau în ridicarea, trierea, dirijarea și distribuirea obiectelor poștale. Acestea trebuie să includă atât serviciile care se încadrează, precum și serviciile care nu se încadrează în domeniul de aplicare al serviciului universal înființat în conformitate cu Directiva 97/67/CE”. La litera (c), „alte servicii în afara celor poștale”, sunt definite drept servicii de gestiune a serviciilor de curierat [servicii anterioare și ulterioare expedierii, inclusiv servicii de gestiune a corespondenței (mailroom management services)] și anumite servicii privind obiecte poștale, cum ar fi publicitatea prin poștă care nu poartă adresă.

16. În temeiul articolului 19 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice:

„Prezenta directivă nu se aplică contractelor pe care entitățile contractante le atribuie în alte scopuri decât pentru desfășurarea activităților lor, definite la articolele 8-14 [...]”

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

17. Poste Italiane este o societate pe acțiuni. Decizia de trimitere arată că capitalul său social este deținut în proporție de 29,26 % de Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor, Italia), de 35 % de Cassa Depositi e Prestiti și restul de investitori privați. Poste Italiane este concesionar al serviciului poștal universal. Aceasta își desfășoară activitatea și în sectorul financiar, al asigurărilor și al telefoniei mobile.

18. La momentul publicării anunțului de participare atacat, Poste Tutela era o filială deținută în totalitate de Poste Italiane. Aceasta a fuzionat cu Poste Italiane cu efect de la 1 martie 2018.

19. În iulie 2017, Poste Tutela a publicat un anunț de participare pentru încheierea de acorduri-cadru având ca obiect serviciul de pază, de recepție și de supraveghere a accesului pentru sediile Poste Italiane și ale altor societăți din cadrul grupului acesteia, pentru o perioadă de 24 de luni (cu o prelungire de 12 luni, în caz de reînnoire a contractului), pentru o valoare totală estimată de 25 253 242 EUR.

20. Acest anunț de participare indica Directiva privind serviciile publice drept temei juridic. Acesta a fost publicat în Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (*Jurnalul Oficial al Republicii Italiene*, denumit în continuare „GURI”) ⁴ și în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ⁵.

21. La 28 septembrie 2017, Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl și YW (denumite în continuare „reclamantele”) au atacat anunțul de participare în discuție la instanța de trimitere. Acestea au invocat mai multe încălcări ale Codului achizițiilor publice italian.

22. La 20 octombrie 2017, instanța de trimitere a decis să suspende procedura de achiziții publice în cauză printr-o ordonanță privind măsurile provizorii, pentru motivul că afirmațiile reclamantelor erau, la prima vedere, întemeiate.

23. Poste Tutela și Poste Italiane (denumite în continuare „pârâtele”) au ridicat o excepție de necompetență a instanței de trimitere. Acestea au arătat că instanțele administrative nu sunt competente în cauze în care procedurile de achiziții publice sunt inițiate de o întreprindere publică pentru prestarea de servicii care nu sunt legate de cele incluse în sectoare speciale, precum sectorul poștal.

24. Instanța de trimitere consideră că această problemă de competență necesită să se stabilească dacă Poste Tutela (și, în prezent, Poste Italiane) era obligată să inițieze o procedură de achiziții publice pentru a decide cu privire la atribuirea serviciilor în cauză. Potrivit instanței de trimitere, Poste Tutela/Poste Italiane îndeplinesc condițiile pentru a fi calificate drept „organism de drept public” în sensul Directivei 2014/23/UE ⁶ (denumită în continuare „Directiva privind concesiunile”), al Directivei privind sectorul public și al Directivei privind serviciile publice.

25. În aceste condiții, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Având în vedere caracteristicile menționate anterior, societatea Poste Italiane SpA trebuie să fie calificată «organism de drept public» în sensul articolului 3 alineatul 1 litera d) din Decretul legislativ nr. 50 din 2016 și al Directivelor relevante ale Uniunii (2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE)?

4 N° 87 del 31 luglio 2017, 5a Serie Speciale – Contratti Pubblici (nr. 87 din 31 iulie 2017, seria specială nr. 5 – contracte de achiziții publice).

5 JO S 144 din 29 iulie 2017 (anunțul de participare nr. 297868)

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

- 2) Această calificare se extinde la societatea Poste Tutela SpA, deținută în totalitate de cea dintâi și a cărei fuziune cu aceasta a fost de altfel deja decisă și se află în curs, ținând seama de considerentul (46) al Directivei 2014/23/UE cu privire la persoanele juridice controlate [a se vedea în acest sens și Hotărârea din 5 octombrie 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736): obligația societăților controlate de administrația publică de a organiza o procedură de cerere de ofertă, precum și hotărârea Consiglio di Stato [Consiliul de Stat, Italia], Secția a patra, nr. 6211 din 24 noiembrie 2011]?
 - 3) Societățile menționate sunt ținute să organizeze proceduri de achiziții publice numai pentru atribuirea contractelor care au legătură cu activitatea pe care o desfășoară în sectoarele speciale, în temeiul Directivei 2014/25/UE, în calitate de entități contractante, în privința cărora aceeași natură de organisme de drept public ar trebui considerată absorbită în normele din partea II din Codul achizițiilor publice, în timp ce, dimpotrivă, ar dispune de autonomie contractuală deplină și ar fi supuse exclusiv normelor de drept privat pentru activitatea contractuală care nu privește sectoarele respective, ținând seama de principiile enunțate în considerentul (21) al Directivei 2014/23/UE și la articolul 16 din aceasta?
 - 4) În schimb, pentru contractele care trebuie considerate fără legătură cu materia proprie sectoarelor speciale, aceleași societăți, atunci când îndeplinesc cerințele referitoare la organismele de drept public, rămân supuse dispozițiilor Directivei generale 2014/24/UE (și, prin urmare, normelor privind achizițiile publice), chiar și în cazul în care desfășoară activități cu caracter comercial și în regim de concurență, întrucât au evoluat în raport cu momentul în care au fost înființate?
 - 5) Indiferent de situație, în birouri cu utilizare mixtă, în care se desfășoară atât activități inerente serviciului universal, cât și activități fără legătură cu acesta, legătura instrumentală – în ceea ce privește serviciul de interes public special – poate fi considerată exclusă pentru contractele referitoare atât la întreținerea obișnuită, cât și la cea extraordinară, la curățenie și la mobilier, precum și la serviciul de pază și de supraveghere a birourilor respective?
 - 6) În sfârșit, în cazul în care s-ar aprecia că teza formulată de Poste Italiane SpA poate fi acceptată, trebuie considerată incompatibilă cu principiul consacrat al încrederii legitime a participanților la procedura de cerere de ofertă recurgerea printr-o simplă autolimitare – care nu este supusă tuturor garanțiilor de transparență și de egalitate de tratament prevăzute de Codul achizițiilor publice – la organizarea unei proceduri de cerere de ofertă, corespunzător publicată, fără alte avertismente în această privință, în [GURI] și în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*?”
26. La 11 octombrie 2018, Poste Italiane a informat instanța de trimitere, precum și Curtea, printr-o scrisoare, că a retras anunțul de participare atacat. În consecință, Poste Italiane a solicitat în mod expres instanței de trimitere să declare acțiunea reclamantelor inadmisibilă. La 20 octombrie 2018, instanța de trimitere a respins această cerere.
27. La 16 octombrie 2018, după ce pârătele au informat Curtea cu privire la anularea anunțului de participare, Curtea a întrebat instanța de trimitere dacă dorește să își retragă cererea de decizie preliminară. La 26 octombrie 2018, instanța de trimitere și-a exprimat dorința de a-și menține cererea de decizie preliminară.
28. La 9 ianuarie 2019, ca răspuns la solicitarea Curții de a explica motivele pentru care instanța de trimitere consideră că litigiul în discuție este încă pendinte în fața sa, Curtea a primit clarificări suplimentare din partea instanței de trimitere. Aceasta din urmă a prezentat motivele pentru care, în opinia sa, litigiul era încă pendinte în fața sa și pentru care Curtea ar trebui, așadar, să răspundă la întrebările adresate.

29. În plus, la 3 aprilie 2019, instanța de trimitere a informat Curtea cu privire la introducerea unei cereri având ca obiect anularea unui alt anunț de participare lansat de Poste Italiane privind aceleași servicii. Potrivit instanței de trimitere, acest anunț de participare este identic cu cel în discuție în prezenta cauză. Instanța de trimitere a suspendat această nouă cauză până la pronunțarea Curții în prezenta speță.

30. Pegaso Srl Servizi Fiduciari și Sistemi di Sicurezza Srl, Poste Italiane, guvernul italian și Comisia Europeană au depus observații scrise. Toți aceștia au participat la ședința care a avut loc la 22 ianuarie 2020.

IV. Aprecieri

31. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom explica mai întâi motivele pentru care, având în vedere evoluțiile intervenite după introducerea prezentei cereri de decizie preliminară, nu este necesar să se răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere (A). În cazul în care Curtea nu ar împărtăși poziția noastră, vom arăta pe scurt modul în care trebuie să se răspundă pe fond la întrebările-cheie. Vom sugera că activități precum cele în discuție în litigiul principal (servicii de pază, recepție și supraveghere a accesului pentru sediile Poste Italiane) sunt supuse normelor Uniunii în materie de achiziții publice, și anume cele prevăzute de Directiva privind serviciile publice în ceea ce privește sectoarele speciale (B).

A. Existența unui litigiu pendinte în procedura principală?

32. Potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii sunt adresate de o instanță națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice. Astfel de întrebări beneficiază de o prezumție de pertinență⁷.

33. Cu toate acestea, tot potrivit unei jurisprudențe constante, atât din textul, cât și din economia articolului 267 TFUE rezultă că procedura preliminară presupune ca un litigiu să fie *efectiv pendinte* în fața instanțelor naționale, acestea fiind chemate să pronunțe în cadrul său o decizie susceptibilă să ia în considerare hotărârea pronunțată cu titlu preliminar de Curte. Prin urmare, Curtea poate să verifice, chiar și din oficiu, existența în continuare a litigiului principal⁸. În cazul în care obiectul litigiului a dispărut în timp ce procedura în fața Curții este încă pendinte, făcând astfel ca întrebările adresate să fie ipotetice sau fără legătură cu un litigiu concret, Curtea decide că nu este necesar să se pronunțe asupra cererii de decizie preliminară⁹.

34. În prezenta cauză, există o controversă cu privire la aspectul dacă mai există un litigiu pendinte în fața instanței naționale. Dezacordul privește două aspecte: în primul rând, anunțul de participare atacat a fost retras de Poste Italiane? În al doilea rând, în pofida retragerii, ar exista un alt motiv pentru care reclamantele ar mai avea interesul de a exercita acțiunea în fața instanței de trimitere?

⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 mai 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen și alții (C-426/16, EU:C:2018:335, punctul 31), Hotărârea din 4 decembrie 2018, Minister for Justice and Equality și Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punctul 27), și Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 35).

⁸ A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 24), Hotărârea din 5 iunie 2018, Kolev și alții (C-612/15, EU:C:2018:392, punctul 46), și Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 31).

⁹ A se vedea în special Ordonanța din 10 ianuarie 2019, Mahmood și alții (C-169/18, EU:C:2019:5), Ordonanța din 2 mai 2019, Faggiano (C-524/16, nepublicată, EU:C:2019:399), și Ordonanța din 1 octombrie 2019, YX (Transmiterea unei hotărâri judecătorești statului membru de cetățenie al persoanei condamnate) (C-495/18, EU:C:2019:808).

1. Retragera anunțului de participare

35. Ca răspuns la întrebarea adresată de Curte dacă există încă un litigiu pendent în fața sa, instanța de trimitere a remarcat că Poste Italiane a publicat un anunț în acest sens în GURI și anunțuri mai scurte în cotidiene. În anunțul publicat în GURI, se arată că Poste Italiane a decis „să anuleze/să revoce” anunțul de participare în vederea restructurării complexe a Poste Italiane ca urmare a fuziunii dintre aceasta din urmă și Poste Tutela. Cu toate acestea, instanța de trimitere arată în continuare că, în celelalte anunțuri, mai scurte și publicate în cotidiene, Poste Italiane a declarat doar că procedura de achiziții publice a fost întreruptă. Instanța de trimitere ridică în continuare problema dacă, procedând astfel, Poste Italiane urmărea să remedieze încălcările invocate de reclamante sau să procedeze în mod diferit (printr-o atribuire directă) pentru a satisface nevoile care făceau obiectul anunțului de participare.

36. Poste Italiane și guvernul italian susțin că anunțul de participare a fost retras în mod oficial. În special, Poste Italiane arată că anularea a fost publicată în mod corespunzător în toate publicațiile necesare (GURI, două ziare naționale și două ziare locale și Jurnalul Oficial). În urma anulării, a fost lansată o nouă procedură de achiziții publice pentru a răspunde mai eficient noilor nevoi ale Poste Italiane după restructurarea grupului, în special menținerea necesităților în materie de siguranță și de monitorizare.

37. Reclamantele nu contestă că anunțul de participare a fost retras. Acestea susțin totuși că cererea de decizie preliminară rămâne admisibilă, însă pentru motive diferite, evocate în secțiunea următoare¹⁰.

38. Trebuie să recunoaștem că suntem oarecum nedumeriți în acest stadiu. Cu excepția instanței de trimitere, toate celelalte părți par să fie de acord cu faptul că anunțul de participare în cauză a fost retras. Însăși instanța de trimitere confirmă că, în anunțul complet publicat în GURI, termenul utilizat era cel de „a anula/a revoca”. Instanța de trimitere constată de asemenea că, în celelalte versiuni mai scurte ale anunțului publicat în presa cotidiană, s-a menționat că procedura „a fost întreruptă”, însă aceasta era consecința ordonanței privind măsurile provizorii pronunțate de instanța de trimitere încă din 20 octombrie 2017¹¹.

39. Pe baza tuturor faptelor prezentate Curții, se pare că, într-adevăr, anunțul de participare a fost retras. Instanța de trimitere pare să își fi rezervat decizia cu privire la aspectul dacă retragerea a avut loc sau nu. În răspunsul său adresat Curții, aceasta a subliniat că, independent de chestiunea menționată, încă se ridică problema competenței: dacă instanțele administrative sunt competente în ceea ce privește astfel de anunțuri de participare.

40. Suntem pe deplin conștienți de repartizarea standard a atribuțiilor în cadrul procedurii preliminare. Astfel, revine exclusiv instanței de trimitere sarcina să verifice dacă anunțul de participare în cauză a fost retras atât în ceea ce privește faptele, cât și în ceea ce privește aprecierea lor din perspectiva dreptului național. Lansarea unei noi proceduri de achiziții publice de către același ofertant poate fi un indiciu suplimentar al unei astfel de retrageri.

41. Totuși, prezenta cauză forțează limitele acestei repartizări tradiționale a atribuțiilor. În pofida gradului ridicat de deferență de care Curtea dă dovadă în mod normal față de partenerii săi de referință în temeiul articolului 267 TFUE, revine în ultimă instanță Curții sarcina de a aprecia dacă aceasta rămâne sau nu rămâne sesizată în mod valabil¹².

¹⁰ A se vedea mai jos punctul 49.

¹¹ Astfel cum s-a menționat mai sus, la punctul 22.

¹² A se vedea mai sus punctul 33 și jurisprudența citată.

42. Potrivit ansamblului documentației disponibile, anunțul de participare a fost retras. De fapt, a fost publicat un nou anunț de participare pentru aceleași servicii. Instanța de trimitere are totuși îndoieli cu privire la aspectul dacă anunțul de participare a fost retras în mod „formal”.

43. Deși avem dificultăți în a înțelege această afirmație, am avea mai puține dificultăți în a înțelege că o instanță de trimitere ar dori în continuare să primească un răspuns într-o cauză în care s-ar sugera că un anumit pârât continuă să retragă anunțuri de participare ca strategie. Ne putem imagina o situație în care o entitate, care nu dorește ca anumite aspecte să fie soluționate în mod obligatoriu de o instanță, ar continua să retragă anunțurile de participare în cazul în care sunt atacate, încercând astfel în mod sistematic să priveze instanțele naționale de competența lor.

44. Cu siguranță, aceasta ar fi o situație diferită. Într-un astfel de caz, chiar în stadiul aprecierii admisibilității unei cereri de decizie preliminară¹³, s-ar putea eventual evidenția o mai mare flexibilitate în ceea ce privește noțiunea de litigiu pendinte. În definitiv, interzicerea abuzurilor este un principiu transversal al dreptului Uniunii¹⁴.

45. Cu toate acestea, niciuna dintre părți și nici instanța de trimitere nu au sugerat că Poste Italiane a retras în mod repetat anunțurile de participare, cu intenția de a se sustrage unui control jurisdicțional sau cu scopul de a descuraja anumiți candidați să participe la procedura de achiziții publice¹⁵. De fapt, este mai degrabă contrariul: Poste Italiane a oferit o explicație plauzibilă a motivelor retragerii anunțului de participare inițial și pare să fi acționat în concordanță cu această explicație¹⁶.

46. În aceste împrejurări, rezultă astfel că litigiul principal a rămas fără obiect.

2. Interesul continuu al reclamantelor de a exercita acțiunea la nivel național

47. Cu titlu subsidiar, instanța de trimitere, reclamantele, precum și, parțial, Comisia Europeană par să considere că acest interes există în continuare, independent de retragerea anunțului de participare.

48. Instanța de trimitere consideră că nu se poate prezuma că reclamantele nu mai aveau interesul de a exercita acțiunea împotriva anunțului de participare, chiar dacă acesta din urmă a fost retras. Prin urmare, Curtea trebuie să analizeze cererea sa de decizie preliminară, în special în lumina principiului unui control jurisdicțional efectiv.

49. Reclamantele susțin că, în pofida retragerii, dreptul italian încă impune instanței competente să se pronunțe cu privire la legalitatea actelor atacate în vederea acordării de daune interese și să decidă cu privire la repartizarea cheltuielilor de judecată. În special, în temeiul dreptului italian, acțiunea în despăgubire poate fi introdusă în termen de 120 de zile după ce hotărârea de anulare a rămas definitivă. Pentru a se pronunța asupra acestei acțiuni, trebuie mai întâi să se stabilească dacă instanța de trimitere este competentă. Această problemă necesită să se determine dacă Poste Italiane este supusă normelor în materie de achiziții publice.

¹³ A se vedea, pentru un stadiu ulterior, a doua teză a articolului 100 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

¹⁴ A se vedea prin analogie, în ceea ce privește interzicerea practicilor abuzive în legislația în materie de TVA, Hotărârea din 21 februarie 2006, Halifax și alții (C-255/02, EU:C:2006:121), și Hotărârea din 22 noiembrie 2017, Cussens și alții (C-251/16, EU:C:2017:881). Cu toate acestea, în mod cert, principiul interzicerii abuzului de drept nu se limitează la TVA: a se vedea Concluziile noastre în cauza Cussens și alții (C-251/16, EU:C:2017:648, punctele 23-30). A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 februarie 2019, N Luxembourg 1 și alții (C-115/16, C-118/16, C-119/16 și C-299/16, EU:C:2019:134, punctele 96-102).

¹⁵ Trebuie să se observe că, într-o altă cauză pendinte în fața Curții (C-419/19, Irideos, JO 2019, C 328, p. 5), care ridică probleme foarte asemănătoare cu cele din prezenta cauză, anunțul de participare în cauză nu a fost retras de Poste Italiane.

¹⁶ Punctele 35 și 36 de mai sus.

50. Potrivit Comisiei Europene, presupunând că anunțul de participare a fost retras în mod oficial, acest din urmă fapt nu este nicidecum un element determinant. Este necesar să se răspundă la a șasea întrebare adresată de instanța de trimitere în măsura în care această întrebare privește consecințele care decurg dintr-o eventuală încălcare a încrederii legitime, așadar, un aspect independent de menținerea în vigoare a anunțului de participare atacat. În plus, este decisiv să se determine dacă anunțul de participare atacat privește o ofertă care intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile publice pentru a stabili care este instanța competentă în fața căreia reclamantele ar putea solicita daune interese.

51. În schimb, potrivit Poste Italiane și guvernului italian, reclamantele nu mai au un interes să exercite acțiunea. În timp ce Poste Italiane consideră că o hotărâre a instanței de trimitere nu ar avea efecte favorabile în privința reclamantelor, guvernul italian susține că reclamantele nu au introdus o acțiune în despăgubire. Așadar, perspectiva unei astfel de acțiuni nu este decât ipotetică.

52. Prin urmare, în pofida retragerii anunțului de participare, s-a sugerat că a) reclamantele ar putea introduce o acțiune în despăgubire în legătură cu anunțul de participare atacat și b) problema cheltuielilor de judecată trebuie determinată în continuare de instanța de trimitere.

a) Perspectiva unei viitoare acțiuni în despăgubire

53. Potrivit unei jurisprudențe constante, o cerere de decizie preliminară nu se justifică prin formularea de opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice, ci prin necesitatea inerentă soluționării efective a unui litigiu¹⁷. În împrejurări similare celor din litigiul principal, Curtea a statuat deja că intenția de a introduce o acțiune în despăgubiri, aceasta din urmă nefiind decât eventuală și ipotetică, nu ar putea justifica menținerea unei cereri de decizie preliminară atunci când acțiunea principală a rămas fără obiect¹⁸.

54. Reclamantele au confirmat în ședință că o acțiune în despăgubire *nu a fost introdusă* încă la instanța de trimitere și nici, de altfel, la altă instanță națională. Desigur, este adevărat că, în cazul în care o acțiune în despăgubire ar fi eventual introdusă, ar avea importanță aspectul dacă anunțul de participare era obligatoriu și, prin urmare, aspectul privind instanța națională competentă să se pronunțe asupra acestei chestiuni. Ar avea însă importanță tocmai pentru această din urmă eventuală acțiune, care nu este în prezent pendinte. Astfel, în cadrul prezentei proceduri în fața instanței de trimitere, problemele referitoare la o eventuală viitoare acțiune în despăgubire ar fi total ipotetice.

55. Faptul, subliniat de Comisia Europeană, că reclamantele ar fi putut avea o încredere legitimă în ceea ce privește continuarea procedurii de achiziții publice și că, în orice caz, ar fi necesar să se răspundă la a șasea întrebare nu modifică concluzia de mai sus.

56. În primul rând, la prima vedere, am considera mai degrabă surprinzător faptul că principiul încrederii legitime al dreptului Uniunii împiedică efectiv o autoritate contractantă să retragă un anunț de participare. Acest lucru ar însemna, așadar, că, odată publicat, contractul de achiziții publice trebuie dus la bun sfârșit indiferent de circumstanțe (modificate)?

¹⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851, punctul 56), și Hotărârea din 26 octombrie 2017, Balgarska energiyna borsa (C-347/16, EU:C:2017:816, punctul 31).

¹⁸ Ordonanța din 10 iunie 2011, Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, punctele 18-22).

57. În al doilea rând, în cazul în care nu aceasta este situația, cea de a șasea întrebare devine, așadar, de asemenea o problemă care ar trebui apreciată în cadrul unei eventuale acțiuni în despăgubire ulterioare, precum încălcarea oricăror alte drepturi ale candidaților la o procedură de cerere de ofertă¹⁹. Cu toate acestea, încă o dată, aceste probleme nu fac obiectul litigiului aflat în prezent pe rolul instanței de trimitere.

b) Decizia cu privire la cheltuielile de judecată

58. În sfârșit, se ridică problema cheltuielilor de judecată aferente unei proceduri naționale. Chiar dacă anunțul de participare ar fi retras, instanța de trimitere ar trebui să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Prin urmare, s-ar putea sugera că încă există un litigiu pendent în fața instanței naționale privind cel puțin chestiunea cheltuielilor de judecată.

59. Considerăm că nu poate fi împărtășită această logică.

60. În primul rând, considerăm că, în ceea ce privește afirmațiile generale cu privire la ceea ce reprezintă un *litigiu pendent*²⁰, este necesară o corelație rezonabilă (chiar dacă poate nu tocmai o corespondență perfectă) între *conținutul întrebărilor* adresate de instanța de trimitere și litigiul cu care este sesizată. Prin urmare, obiectul întrebărilor adresate trebuie să aibă o anumită incidență asupra soluționării litigiului pendent în fața instanței naționale. Întrebările care, indiferent de modul în care Curtea răspunde la ele, nu ar avea niciun impact asupra soluționării litigiului cu care este sesizată instanța de trimitere se află în afara acestui domeniu de aplicare (și sunt, prin urmare, ipotetice).

61. Din această perspectivă, nu înțelegem cum soluționarea celor șase întrebări destul de detaliate, care au fost adresate, toate, în cadrul examinării unei proceduri de cerere de ofertă în curs și a anunțului său de participare, ar avea vreo incidență asupra soluționării problemei cheltuielilor de judecată în fața instanței naționale după retragerea acestui anunț. Este vorba pur și simplu de o chestiune de drept național, iar răspunsurile solicitate Curții nu au nicio incidență asupra problemei privind cheltuielile de judecată rămase nesoluționate.

62. În al doilea rând, în general, cu excepția cazului în care cheltuielile de judecată într-o anumită cauză sunt legate în mod specific de o problemă de interpretare a dreptului Uniunii, ceea ce ar trebui atunci precizat în mod corespunzător în decizia de trimitere, faptul că, după dispariția obiectului unui litigiu, este încă necesară pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată nu este suficient pentru a menține competența Curții²¹.

63. În principiu, competența Curții dispare atunci când nu mai există un litigiu pendent în fața instanței de trimitere, de exemplu pentru că reclamantul a obținut ceea ce dorea în cursul judecății ori pentru că autorul actului atacat l-a retras sau pentru că dispozițiile naționale aplicabile s-au schimbat²². În aceste împrejurări, litigiul este considerat soluționat. Este lipsit de relevanță faptul că instanța națională mai trebuie să se pronunțe asupra cheltuielilor de judecată²³. Dacă nu este de

19 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, punctul 25).

20 Punctul 33 de mai sus și jurisprudența citată.

21 A sugera contrariul ar conduce la consecințe destul de absurde: întrucât o instanță națională trebuie întotdeauna să se pronunțe asupra chestiunii cheltuielilor de judecată rămase nesoluționate, chiar dacă obiectul litigiului cu care este sesizat a dispărut, indiferent de motiv, ar însemna, așadar, că o cauză aflată pe rolul Curții nu ar putea fi retrasă niciodată, deoarece s-ar ridica încă problema cheltuielilor de judecată în fața instanței naționale? Prin urmare, indiferent de soarta unei cauze la nivel național, Curtea ar rămâne sesizată în mod valabil pentru totdeauna?

22 A se vedea de exemplu Ordonanța din 14 octombrie 2010, Reinke (C-336/08, nepublicată, EU:C:2010:604, punctul 14), și Hotărârea din 27 iunie 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punctul 27).

23 A se vedea de exemplu Ordonanța din 14 octombrie 2010, Reinke (C-336/08, nepublicată, EU:C:2010:604, punctele 15 și 16).

competența Curții să soluționeze litigiul prin aplicarea dispozițiilor dreptului Uniunii situației de fapt în cauză, acestea îi revine, *a fortiori*, cu atât mai puțin sarcina de a se pronunța cu privire la cheltuielile de judecată aferente unui litigiu care nu mai există. Prin urmare, deciziile cu privire la cheltuielile de judecată sunt de competența exclusivă a instanței de trimitere, în temeiul dreptului național²⁴.

64. Desigur, există următoarea rezervă: *cu excepția cazului în care* problema cheltuielilor de judecată care se ridică în fața instanței naționale este ea însăși legată de interpretarea dreptului Uniunii solicitată în fața Curții. Aceasta va fi situația în special în două cazuri.

65. În primul rând, Curtea este cu siguranță competentă atunci când obiectul litigiului principal îl constituie tocmai cheltuielile de judecată. Într-un astfel de context factual, revine Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, sarcina de a interpreta orice dispoziție a dreptului Uniunii care privește în mod specific cheltuielile de judecată sau, mai general, dreptul la un acces efectiv la justiție²⁵. Totuși, în aceste cauze, ceea ce Curtea este chemată să interpreteze sunt dispoziții concrete și armonizate ale dreptului Uniunii care prevăd repartizarea costurilor sau plafonarea acestora în anumite domenii. Un exemplu semnificativ în această din urmă categorie este o dispoziție potrivit căreia costurile în materie de mediu nu sunt „prohibitive”²⁶.

66. În al doilea rând, există de asemenea cazuri marginale în care nu există norme armonizate ale Uniunii în materie de cheltuieli de judecată, dar în care problema interpretării sau a validității adresată Curții are un impact clar asupra deciziei cu privire la cheltuielile de judecată. Acesta este modul în care am interpreta motivele pentru care Curtea a decis să ofere un răspuns pe fond în cauza *Amt și alții*²⁷.

67. Hotărârea *Amt și alții* privea decizia unei autorități contractante de a lansa o procedură de cerere de ofertă pentru atribuirea de servicii publice de transport într-o regiune din Italia. Legislația națională nu permitea operatorilor economici să formuleze o cale de atac împotriva deciziilor unei autorități contractante referitoare la o procedură de cerere de ofertă la care aceștia au decis să nu participe. Instanța de trimitere urmărea, în esență, să afle dacă astfel de operatori economici aveau calitate procesuală activă în temeiul dreptului Uniunii.

68. În cursul procedurii, autoritatea contractantă a decis să nu continue procedura de cerere de ofertă după adoptarea unei noi legi. Astfel, obiectul litigiului dispăruse în mod formal. Cu toate acestea, Curtea a considerat că cererea de decizie preliminară a rămas admisibilă și a răspuns pe fond la întrebarea preliminară. Acest lucru era de înțeles, date fiind structura acestei cauze și întrebarea unică adresată de instanța de trimitere: dreptul Uniunii se opune unei legi naționale care nu permite celor care nu au participat la o procedură de cerere de ofertă să conteste documentele referitoare la procedura de cerere de ofertă?

69. Răspunsul pozitiv (sau negativ) la această întrebare era determinant pentru soluționarea aspectului dacă reclamantul din litigiul principal, care contesta documentația cererii de ofertă chiar dacă nu participase la procedura de cerere de ofertă, urma să suporte sau nu cheltuielile de judecată aferente procedurii.

24 Hotărârea din 6 decembrie 2001, *Clean Car Autoservice* (C-472/99, EU:C:2001:663, punctul 27).

25 A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza *Amt Azienda Trasporti e Mobilità și alții* (C-328/17, EU:C:2018:542, punctele 40-49).

26 A se vedea, cu titlu de exemple recente, Hotărârea din 17 octombrie 2018, *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:833), sau Hotărârea din 15 martie 2018, *North East Pylon Pressure Campaign și Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185).

27 Hotărârea din 28 noiembrie 2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità și alții* (C-328/17, EU:C:2018:958) (denumită în continuare „*Amt și alții*”).

70. Se poate opune prezentei spețe această ipoteză în care o singură întrebare orientată din partea instanței de trimitere este determinantă pentru problema cheltuielilor de judecată rămasă nesoluționată. Cele șase întrebări destul de detaliate adresate de instanța de trimitere privesc aplicabilitatea mai multor norme privind achizițiile publice în cazul unor servicii de pază, de recepție și de supraveghere a accesului pentru sediile Poste Italiane. Acestea nu ridică nicio problemă de interpretare a normelor Uniunii care reglementează cheltuielile de judecată sau, mai general, costul global al procedurii privind căile de atac inițiate de reclamante. De asemenea, niciuna dintre întrebările adresate de instanța de trimitere nu ridică probleme care ar putea avea un impact direct asupra deciziei cu privire la cheltuielile de judecată. În special, nu este contestată calitatea procesuală activă a reclamantelor pentru a exercita o acțiune împotriva anunțului de participare în cauză. Prin urmare, nu vedem cum, *indiferent de răspunsul* pe care l-ar oferi Curtea celor șase întrebări detaliate adresate, acesta ar putea avea o influență asupra problemei cheltuielilor de judecată aferente prezentei proceduri, în cadrul parametrilor celor două ipoteze descrise mai sus.

71. În consecință, în împrejurările speței, întrucât obiectul litigiului (anunțul de participare) a dispărut și nicio acțiune în despăgubire nu este în prezent pendinte, decizia care trebuie luată cu privire la cheltuielile de judecată nu poate constitui singurul motiv pentru a justifica menținerea trimiterii preliminare.

72. În concluzie, recunoaștem cu ușurință că problema pertinentei răspunsului care trebuie dat de Curte pentru soluționarea unui litigiu real pendinte în fața instanței naționale nu constituie deloc o delimitare clară între două chestiuni. Desigur, există de asemenea cazuri în care Curtea a dat dovadă de o suplețe mai mare (sau o imaginație mai bogată) cu privire la modul în care răspunsul pe care l-a dat ar fi pertinent pentru litigiul concret pendinte în fața instanței naționale²⁸.

73. În orice caz, chiar recunoscând că este, într-adevăr, vorba mai degrabă despre un *continuum* al pertinentei decât despre o delimitare clară în acest sens, cele șase întrebări adresate în cadrul prezentei cereri de decizie preliminară se află la extremitatea exterioară a acestui *continuum*. Din nou, singura problemă care rămâne este de a stabili în ce măsură aceste întrebări sunt pertinente *pentru obiectul litigiului pendinte în prezent* în fața instanței naționale. Răspunsul, deși inconfortabil, este că acestea nu sunt pertinente.

74. Rezultă că nu este necesar să se răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere.

B. Cu privire la întrebările preliminare

75. Având în vedere rolul avocaților generali de a asista (pe deplin) Curtea (articolul 252 TFUE), vom aborda pe scurt fondul întrebărilor adresate de instanța de trimitere, în ipoteza în care Curtea nu ar împărtăși poziția noastră asupra (lipsei) necesității de a se pronunța în împrejurările prezentei cauze. Cu toate acestea, vom proceda doar pe scurt și în măsura în care ar fi fost necesar în cazul în care obiectul litigiului nu ar fi dispărut. Chiar dacă Curtea ar trebui să se pronunțe cu privire la fondul cauzei, nu ar fi fost necesar să se răspundă la toate întrebările adresate de instanța de trimitere.

²⁸ A se vedea pentru un exemplu recent Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctele 26-29 și 31-39).

76. Instanța de trimitere a adresat șase întrebări. Prin intermediul tuturor acestor întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă serviciile în cauză, care au făcut obiectul unei proceduri de cerere de ofertă lansate de Poste Tutela înainte de fuziunea sa cu Poste Italiane, intră în domeniul de aplicare al normelor Uniunii în materie de achiziții publice, în special al Directivei privind serviciile publice și al Directivei privind sectorul public²⁹.

77. Prima, a doua și a patra întrebare (și, parțial, a treia întrebare) privesc calificarea juridică a Poste Italiane (și a Poste Tutela) drept organisme de drept public în sensul Directivei privind sectorul public și al Directivei privind serviciile publice. A treia și a cincea întrebare privesc aplicabilitatea Directivei privind serviciile publice în cazul unor activități precum cele în discuție în litigiul principal. În ceea ce privește a șasea întrebare, conținutul său este oarecum neclar. Aceasta ar putea fi înțeleasă ca o întrebare generală cu privire la încrederea legitimă a ofertanților creată prin lansarea unei proceduri de achiziții publice și cu privire la aspectul dacă această încredere împiedică retragerea unui anunț deja publicat³⁰. Aceasta ar putea fi înțeleasă și în sensul în care urmărește să afle dacă se creează o încredere legitimă pentru ofertanți în cazul în care un organism, care în mod normal nu ar fi obligat să organizeze o procedură de cerere de ofertă, o face din proprie inițiativă.

78. În scopul prezentei cauze, prin care instanța de trimitere urmărește să afle dacă activitățile în cauză sunt reglementate de normele Uniunii în materie de achiziții publice și, dacă este cazul, de care dintre acestea, este suficient să se răspundă la a treia și la cincea întrebare în legătură cu aplicabilitatea Directivei privind serviciile publice. În opinia noastră, în contextul anunțului de participare care a făcut obiectul cauzei cu care este sesizată instanța de trimitere, Directiva privind serviciile publice ar fi fost aplicabilă activităților în discuție.

1. Domeniul de aplicare al Directivei privind sectorul public, respectiv al Directivei privind serviciile publice

79. Domeniul de aplicare al Directivei privind sectorul public, respectiv cel al Directivei privind serviciile publice sunt definite diferit. În ceea ce privește aplicabilitatea lor într-un caz individual, se consideră că cele două instrumente se exclud reciproc³¹.

80. Domeniul de aplicare al Directivei privind sectorul public este definit în primul rând *ratione personae*. Aceasta se aplică, în general, autorităților contractante, așadar, în special statului, autorităților regionale sau locale și organismelor de drept public³², dat fiind statutul lor oficial și calificarea lor drept anumite tipuri de persoane juridice.

81. În schimb, domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile publice este definit în primul rând *pe plan material*, în funcție de *natura activităților*³³. Aceste activități sunt vizate la articolele 8-14 din directiva menționată. Ele acoperă, printre altele, energia termică, energia electrică, apa, serviciile de transport, porturile și aeroporturile, precum și serviciile poștale.

29 Instanța de trimitere menționează de asemenea Directiva 2014/23 privind atribuirea contractelor de concesiune. Cu toate acestea, nu vedem în ce mod aceasta din urmă ar fi relevantă pentru prezenta cauză. În ipoteza, puțin probabilă, în care activitățile în cauză s-ar fi realizat prin intermediul unei concesiuni, ultima teză a articolului 5 alineatul (4) din Directiva privind serviciile publice prevede că, în principiu, „[i]n cazul contractelor mixte care conțin elemente de contracte de achiziții de produse, lucrări și servicii și de concesiuni, contractul mixt se atribuie în conformitate cu prezenta directivă” (sublinierea noastră).

30 Aceasta pare să fie poziția Comisiei Europene în legătură cu întrebările instanței de trimitere care ar rămâne pertinente, în pofida retragerii anunțului de participare (a se vedea mai sus punctul 50).

31 Articolul 7 din Directiva privind sectorul public. A se vedea de asemenea articolul 5 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (3) din Directiva privind serviciile publice.

32 A se vedea articolul 1 alineatul (2) și articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind sectorul public.

33 A se vedea articolul 1 alineatul (2) și articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice.

82. În același timp, Directiva privind serviciile publice este mai puțin strictă în ceea ce privește calitatea persoanelor pe care le vizează. Acesta se aplică unei game largi de „entități contractante”. Printre acestea din urmă figurează autoritățile contractante, întreprinderile publice și întreprinderile care beneficiază de drepturi exclusive sau speciale³⁴. Acest domeniu de aplicare personal cuprinzător este consecința logică a domeniului de aplicare material al directivei. Aceasta urmărește astfel să reglementeze sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Or, entitățile care operează în prezent în sectoarele care constituiau înainte monopol de stat iau forme juridice diferite, astfel încât „este necesar ca entitățile menționate să fie identificate pe o altă bază decât statutul lor juridic”³⁵.

83. Din aceste dispoziții rezultă că domeniul de aplicare material al Directivei privind serviciile publice este definit în mod destul de strict. Una dintre cele mai importante consecințe ale acestei diferențe conceptuale este că, din acest motiv, în cadrul Directivei privind serviciile publice nu este permisă aplicarea abordării denumite „teoria contagiunii”.

84. Această abordare a fost prezentată inițial de Curte în 1998 în Hotărârea Mannesmann Anlagenbau Austria și alții³⁶. Această cauză privea calificarea juridică a imprimeriei de stat austriece (Österreichische Staatsdruckerei, denumită în continuare „ÖS”). În dreptul austriac, ÖS era o întreprindere de stat, care a devenit ulterior comerciant în sensul Codului comercial. ÖS era în primul rând însărcinată cu producerea unor documente administrative oficiale care necesitau păstrarea secretului sau respectarea măsurilor de securitate. Totuși, aceasta a desfășurat și alte activități, precum publicarea de cărți sau de ziare. Curtea a statuat că ÖS era un organism de drept public în sensul Directivei privind sectorul public în vigoare la momentul respectiv. În consecință, *toate* activitățile sale intrau în domeniul de aplicare al acestei directive. Prin urmare, chiar și activitățile sale comerciale au fost considerate ca fiind supuse Directivei privind sectorul public *dat fiind* statutul său juridic de organism de drept public.

85. Prin urmare, rezumând printr-o metaforă, la fel ca regele Midas, atingerea organismului de drept public „influențează” toate activitățile sale și face ca toate să intre în domeniul de aplicare al Directivei privind sectorul public (chiar dacă nu le transformă neapărat în aur).

86. În schimb, Curtea a refuzat să extindă această logică la Directiva privind serviciile publice în Hotărârea Ing. Aigner³⁷. În această cauză, era vorba despre o întreprindere, societatea Fernwärme Wien, înființată cu scopul de a asigura încălzirea orașului Viena. În același timp, această întreprindere se ocupa de planificarea generală a instalațiilor de răcire pentru proiecte imobiliare de o anumită anvergură. În cadrul acestei activități, Fernwärme Wien a intrat în concurență cu alte întreprinderi. În hotărârea sa, Curtea a reafirmat că tuturor contractelor atribuite de un organism având calitatea de autoritate contractantă trebuie să li se aplice normele Uniunii în materie de achiziții publice, din moment ce Fernwärme Wien era de asemenea un „organism de drept public”. Cu toate acestea, Curtea a făcut distincție între activitățile în cauză: în timp ce contractele referitoare la activitățile enumerate în Directiva privind serviciile publice erau supuse normelor prevăzute de aceasta, celelalte contracte intrau sub incidența Directivei privind sectorul public.

87. În consecință, statutul juridic de organism de drept public are ca efect extinderea aplicării normelor Uniunii în materie de achiziții publice ansamblului activităților sale în temeiul Directivei privind sectorul public. Totuși, aceasta nu extinde eventuala aplicabilitate a Directivei privind sectorul public la activitățile reglementate în mod expres de Directiva privind serviciile publice. Domeniul de aplicare material al acesteia din urmă rămâne, așadar, intact independent de statutul juridic al întreprinderii în cauză. De asemenea, teoria contagiunii nu se aplică în cadrul activităților care intră sub incidența Directivei privind serviciile publice.

³⁴ A se vedea articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice.

³⁵ Considerentul (19) al Directivei privind serviciile publice.

³⁶ Hotărârea din 15 ianuarie 1998 (C-44/96, EU:C:1998:4).

³⁷ Hotărârea din 10 aprilie 2008 (C-393/06, EU:C:2008:213, punctele 28-30).

88. Prin urmare, Directiva privind serviciile publice este *lex specialis*, în timp ce Directiva privind sectorul public este *lex generalis*. Ca *lex specialis*, Directiva privind serviciile publice trebuie aplicată în mod mai strict.

2. „Servicii poștale” în sensul Directivei privind serviciile publice

89. Prin urmare, care este domeniul de aplicare al noțiunii de servicii poștale în sensul Directivei privind serviciile publice? Potrivit articolului 13 alineatul (1), această directivă se aplică activităților legate de punerea la dispoziție a serviciilor poștale și a altor servicii în afara celor poștale, în special cu condiția ca serviciile în cauză să fie furnizate de o entitate care furnizează și servicii poștale.

90. Transcrisă, această dispoziție pare să stabilească două categorii: i) serviciile poștale (în sens restrâns), ii) celelalte servicii enumerate la articolul 13 alineatul (2) litera (c) din Directiva privind serviciile publice, cu condiția să fie îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (1) litera (b). Cu toate acestea, teza introductivă a articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice prevede de asemenea în mod clar că nu este vorba numai despre aceste servicii în sens restrâns, ci și despre iii) *activitățile legate de punerea la dispoziție a serviciilor poștale sau a altor servicii enumerate la articolul 13 alineatul (2) litera (c)*.

91. În primul rând, *serviciile poștale* sunt definite în mod legal la articolul 13 alineatul (2) litera (b) drept servicii care constau în ridicarea, trierea, dirijarea și distribuirea obiectelor poștale, „obiect[ul] poștal” fiind definit în mod succesiv la articolul 13 alineatul (2) litera (a). Definiția include atât serviciile care se încadrează, precum și serviciile care nu se încadrează în domeniul de aplicare al serviciului universal.

92. În al doilea rând, articolul 13 alineatul (2) litera (c) definește aceste „alte servicii” în afara celor poștale ca fiind „servicii de gestiune a serviciilor de curierat [servicii anterioare și ulterioare expedierii, inclusiv servicii de gestiune a corespondenței (mailroom management services)]” și „servicii privind obiecte poștale care nu sunt incluse la [articolul 13 alineatul (2) litera (a)], cum ar fi publicitatea prin poștă care nu poartă adresă”.

93. În al treilea rând, ce se întâmplă în cazul categoriei reziduale sau adiționale a „activităților legate de punerea la dispoziție” a serviciilor poștale și a altor servicii în afara celor poștale?

94. Potrivit Poste Italiane și guvernului italian, întrucât „teoria contagiunii” nu este aplicabilă Directivei privind serviciile publice, domeniul de aplicare al articolului 13 din Directiva privind serviciile publice trebuie interpretat în mod restrictiv. Sunt vizate numai aceste două tipuri de activități enumerate în mod explicit la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice.

95. Suntem de acord cu prima propunere. Nu suntem de acord cu cea de a doua.

96. Astfel, declarația pe care Curtea a făcut-o în această privință în Hotărârea Ing. Aigner este corectă din punct de vedere legal. Cu toate acestea, interpretarea corectă a articolului 13 din Directiva privind serviciile publice este că domeniul său de aplicare nu este atât de restrâns pe cât sugerează Poste Italiane și guvernul italian.

97. În opinia noastră, există în mod clar o a treia categorie prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice: *activitățile legate de punerea la dispoziție a serviciilor poștale*.

98. În primul rând, potrivit textului articolului 13 alineatul (1), cât și articolului 1 alineatul (2) din Directiva privind serviciile publice: „[î]n sensul prezentei directive, achiziția publică înseamnă achiziționarea, prin intermediul unui contract de produse, lucrări și servicii, de lucrări, de produse sau de servicii de către una sau mai multe entități contractante de la operatori economici aleși de către

aceste entități contractante, cu condiția ca lucrările, produsele sau serviciile să fie destinate efectuării uneia dintre activitățile menționate la articolele 8-14”³⁸. Aceste două formulări arată că nu sunt vizate numai serviciile poștale în sens restrâns, ci și alte produse sau servicii indispensabile care permit serviciului principal să existe.

99. În al doilea rând, același lucru este confirmat și de logica sectorului. Este legitim să se presupună că punerea la dispoziție a serviciilor poștale (ridicarea, trierea, dirijarea și distribuirea obiectelor poștale) ar fi efectuată în mod normal chiar de entitățile contractante. Ar fi destul de surprinzător să se constate că o poștă, în special prestatorul serviciului poștal universal, nu ar livra de fapt niciun obiect poștal ca atare. Cu toate acestea, dacă s-ar afirma, astfel cum sugerează în esență Poste Italiane, că obligația de a recurge la procedurile de achiziții publice privește doar serviciile poștale în sens restrâns, articolul 13 alineatul (1) litera (a), precum și articolul 13 alineatul (1) litera (b), de altfel, ar fi în practică lipsite de orice sens. Prin urmare, în ce caz s-ar aplica aceste dispoziții?

100. Prin urmare, ne este destul de clar că articolul 13 din Directiva privind serviciile publice vizează în special lucrări, produse sau servicii destinate să permită punerea la dispoziție a serviciilor poștale. Astfel cum a precizat Curtea, „[i]n cazul în care o entitate contractantă care exercită una dintre activitățile menționate de [Directiva privind serviciile publice] intenționează, în exercitarea acestei activități, să atribuie un contract de achiziții de produse, de lucrări sau de servicii sau să organizeze un concurs de proiecte, acest contract sau concurs este reglementat de dispozițiile acestei directive”³⁹.

101. Prin urmare, în general, Directiva privind serviciile publice se aplică nu numai contractelor atribuite în cadrul uneia dintre activitățile enumerate în mod expres în aceasta, ci și contractelor care sunt încheiate în exercitarea activităților definite în Directiva privind serviciile publice. În consecință, în cazul în care un contract atribuit de o entitate contractantă este legat de o activitate pe care această entitate o desfășoară în sectoarele enumerate în Directiva privind serviciile publice, contractul respectiv este supus procedurilor prevăzute de directiva menționată⁴⁰.

102. Cu toate acestea, măsura în care poate fi extinsă logica „în legătură cu” sau „pentru a permite” devine, așadar, problema principală. Pe de o parte, aceasta nu este, în mod cert, atât de restrânsă pe cât sugerează Poste Italiane. Pe de altă parte, aceasta nu este atât de cuprinzătoare încât să echivaleze cu o aplicare *de facto* a teoriei contagiunii tot în cadrul Directivei privind serviciile publice.

103. În opinia noastră, „activitățile legate de punerea la dispoziție a” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Directiva privind serviciile publice ar trebui să fie mai degrabă înțelese ca incluzând toate acele activități care sunt *necesare pentru* sau *legate în mod obișnuit de* exercitarea serviciilor poștale. Necesare, în sensul că, în lipsa lor, serviciile poștale nu ar putea fi furnizate în mod corespunzător. Cu toate acestea, termenul „legate de” în acest sens ar include și activitățile care nu sunt strict necesare, dar care sunt în mod normal și obișnuit legate de punerea la dispoziție a unor astfel de tipuri de servicii.

104. Am sugera să se includă cele două categorii, întrucât limita dintre cele două poate fi uneori destul de neclară. Desigur, în prezent, energia electrică pentru funcționarea birourilor poștale, autovehiculele sau scuterele pentru livrarea corespondenței sau ținutele specifice care permit identificarea agenților poștali de către public, toate acestea pot fi clasificate ca exemple de produse necesare. Totuși, acest

38 Sublinierea noastră.

39 Hotărârea din 16 iunie 2005, Strabag și Kostmann (C-462/03 și C-463/03, EU:C:2005:389, punctul 39).

40 A se vedea Hotărârea din 16 iunie 2005, Strabag et Kostmann (C-462/03 și C-463/03, EU:C:2005:389, punctele 41 și 42), Hotărârea din 10 aprilie 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, punctele 56-59), și Hotărârea din 19 aprilie 2018, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, punctul 26).

din urmă exemplu este deja contestabil: o uniformă specială pentru agenții poștali este cu adevărat necesară pentru livrarea efectivă a obiectelor poștale? Astfel, s-ar putea sugera că o uniformă frumoasă nu este strict necesară pentru livrarea efectivă a obiectelor poștale. Un agent poștal în jeanși și tricou poate, în mod cert, să facă la fel de bine această muncă.

105. Pentru acest motiv, sintagma „legat de” nu ar trebui să includă doar activitățile strict *necesare din punct de vedere tehnic*, ci și pe cele care sunt *în mod obișnuit în legătură cu acestea*. Prin urmare, este puțin probabil ca activitățile care nu sunt în mod obișnuit legate de punerea la dispoziție a serviciilor poștale, precum încheierea unor contracte de asigurare auto, vânzarea de ziare sau de reviste sau chiar deschiderea unui spațiu pentru masaj în holul unui oficiu poștal, să fie calificate drept activități legate de punerea la dispoziție normală a serviciilor poștale⁴¹.

106. În rest, va reveni în mod cert instanțelor naționale sarcina de a decide dacă, ținând seama de faptele speței, prestația sau activitatea concretă în cauză este legată în mod obișnuit de punerea la dispoziție a serviciilor poștale sau a altor servicii în afara celor poștale. Logica este aceea de a percepe ansamblul care, în prezent, este înțeles în mod normal ca reprezentând o punere la dispoziție adecvată a serviciilor poștale.

3. Aplicarea la prezenta cauză

107. În prezenta cauză, este vorba despre servicii de pază, de recepție și de supraveghere a accesului pentru sediile Poste Italiane și ale altor societăți din acest grup. Astfel de activități intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile publice?

108. Potrivit reclamantelor, chiar dacă ele însele nu constituie în mod direct servicii poștale, serviciile în cauză sunt necesare și/sau legate de exercitarea activităților menționate la articolul 13 din Directiva privind serviciile publice, în măsura în care permit exercitarea activităților inerente serviciului universal. Buna funcționare a spațiilor în care se furnizează serviciul universal este asigurată de comun acord și de administrator, și de gardieni.

109. Potrivit Poste Italiane, activitățile în cauză nu fac parte din activitățile enumerate în Directiva privind serviciile publice. Activitățile în cauză nu sunt inerente acestor servicii care ar justifica aplicarea normelor de drept public, întrucât nu constau într-un serviciu care cuprinde colectarea și distribuirea corespondenței. Activitățile în cauză nu sunt accesorii serviciilor poștale din moment ce nu sunt necesare pentru exercitarea acestor servicii. Serviciile de pază, de recepție și de supraveghere a accesului sunt activități complementare și transversale în ceea ce privește toate tipurile de servicii furnizate de Poste Italiane. Sediile vizate de activitățile în cauză sunt utilizate simultan ca birouri administrative și ca sediu pentru serviciile financiare. În aceeași măsură, serviciile în cauză sunt furnizate unor societăți din întregul grup, așadar, inclusiv celor care nu furnizează servicii poștale (de exemplu PostePay SpA, care este specializată în servicii de plată, servicii digitale și de telefonie mobilă, sau Poste Vita, care prestează servicii de asigurare).

110. Potrivit Comisiei Europene, Directiva privind serviciile publice este aplicabilă serviciilor care sunt legate în mod funcțional de serviciile vizate în mod expres de aceasta. În speță, sediile care constituie soclul serviciilor în cauză sunt aceleași cu cele în care sunt furnizate serviciile poștale. Nu numai că este irelevant dacă aceste spații sunt utilizate și pentru operațiuni financiare, dar nu este necesar să se stabilească gradul de intensitate a legăturii funcționale care există între serviciile în cauză și serviciile poștale pentru a decide dacă Directiva privind serviciile publice este aplicabilă.

⁴¹ Deși, fără îndoială, ar fi plăcut, în ceea ce privește în mod cert cea din urmă activitate.

111. Împărtășim în esență opinia reclamantelor și a Comisiei Europene. Nu există nicio îndoială că activitățile în cauză intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile publice, în măsura în care acestea sunt necesare pentru prestarea corespunzătoare a serviciilor poștale și, prin urmare, pentru punerea la dispoziție a serviciilor poștale în sensul articolului 13 din Directiva privind serviciile publice.

112. În primul rând, Poste Italiane (și Poste Tutela la momentul publicării anunțului de participare) ar intra în domeniul de aplicare *personal* al Directivei privind serviciile publice. Deși a existat o discuție amplă în observațiile scrise și orale prezentate de părți cu privire la natura juridică a Poste Italiane, nu este necesar, în vederea aplicabilității Directivei privind serviciile publice, să se stabilească dacă Poste Italiane este un „organism de drept public”.

113. Este suficient să se constate că Poste Italiane îndeplinește criteriile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind serviciile publice pentru a fi calificat drept „întreprindere publică”. Întrucât majoritatea acțiunilor Poste Italiane sunt deținute de stat sau de organisme legate de stat⁴², trebuie să se prezume o influență dominantă a statului asupra Poste Italiane. Rezultă că Poste Italiane este o întreprindere publică în sensul articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind serviciile publice.

114. În al doilea rând, serviciile în cauză intră în domeniul de aplicare *material* al Directivei privind serviciile publice. În opinia noastră, serviciul de pază, de recepție și de supraveghere a accesului pentru sediile Poste Italiane ar fi necesar pentru o executare adecvată a serviciilor poștale. Desigur, în același sens precum considerațiile generale de mai sus⁴³, ar putea exista o discuție cu privire la aspectul dacă aceste servicii specifice sunt strict necesare pentru punerea la dispoziție a serviciilor poștale⁴⁴. Acestea sunt, însă, cu siguranță, *legate în mod obișnuit de* punerea la dispoziție a unor astfel de servicii și, în acest sens, efectiv *în legătură cu* acestea.

115. În această privință, este lipsit de relevanță faptul că serviciile în cauză nu sunt furnizate numai unor oficii poștale, ci și unor birouri administrative care nu primesc publicul și în sediile în care sunt furnizate servicii financiare sau de asigurări.

116. În primul rând, chiar dacă birourile administrative nu primesc în mod normal public – utilizatorii serviciilor poștale, faptul că politicile privind serviciile poștale sunt decise și puse în aplicare în aceste birouri înseamnă că acestea sunt pur și simplu o parte a serviciilor poștale. Într-o anumită măsură, este vorba despre continuarea argumentului Poste Italiane care sugerează că serviciile poștale constau efectiv doar în manipularea fizică a obiectelor poștale. Cu toate acestea, din necesitate, serviciile poștale trebuie să includă și gestionarea și planificarea acestor servicii: serviciile poștale nu se produc în mod spontan.

117. În al doilea rând, în ceea ce privește celelalte tipuri de servicii efectuate de Poste Italiane, este posibil ca acestea să fie furnizate în aceleași spații ca serviciile poștale. Pentru a stabili lipsa unei legături funcționale între activitățile în cauză și serviciile poștale, ar trebui, în orice caz, să se dovedească faptul că activitățile menționate au făcut obiectul unui contract *exclusiv* pentru sediile care nu au legătură directă sau indirectă cu serviciile poștale.

⁴² A se vedea mai sus punctul 17 din prezentele concluzii.

⁴³ A se vedea mai sus punctele 101-103 din prezentele concluzii.

⁴⁴ Totuși, o astfel de obiecție ar putea fi de fapt ridicată cu privire la orice activitate care, într-o ipoteză rezonabilă, ar fi considerată în mod normal un element necesar al serviciilor poștale. Desigur, serviciile poștale ar putea fi, probabil, furnizate fără energie electrică (oficiile poștale fiind iluminate cu ajutorul lumânărilor), fără autovehicule (agenții poștali pot merge) sau fără servicii de curățenie (straturile de gunoarie nu ar împiedica fizic consumatorii să aibă acces la ghișeuul unui oficiu poștal).

118. În al treilea rând, articolul 5 alineatul (4) din Directiva privind serviciile publice prevede de fapt că ar putea exista un exces în cazurile în care entitățile contractante aleg să atribuie un singur contract (care include serviciile poștale și non-poștale). Însă chiar și în astfel de cazuri, directiva menționată se aplică *contractului unic mixt* care rezultă din aceasta.

119. Cu toate acestea, o astfel de depășire nu este inevitabilă. Aceasta ar fi consecința alegerii entității contractante de a proceda astfel și de a regrupa toate aceste servicii în unul și același contract. Astfel, articolul 6 alineatul (1) permite entităților contractante să atribuie contracte separate pentru a evita o aplicare nediferențiată a Directivei privind serviciile publice în privința tuturor activităților (desigur, diverse) ale Poste Italiane, indiferent de diversitatea lor.

120. În concluzie, logica funcționării Directivei privind serviciile publice este într-o anumită măsură contrară a ceea ce pare să sugereze Poste Italiane. Desigur, este posibil să se excludă aplicabilitatea Directivei privind serviciile publice dacă, în loc să lanseze o procedură de achiziții publice pentru un contract mixt aplicabil transversal tuturor activităților, inclusiv celor poștale, entitatea contractantă alege să atribuie contracte separate pentru fiecare activitate separată. Cu toate acestea, nu este posibil să se evite aplicabilitatea Directivei privind serviciile publice prin lansarea unei proceduri de achiziții publice pentru un contract mixt și susținând, în continuare, că, întrucât directiva nu ar fi aplicabilă anumitor părți izolate ale contractului, aceasta nu ar fi aplicabilă întregului contract.

V. Concluzie

121. În opinia noastră, nu este necesar să se răspundă la întrebările adresate de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).