

**CENTRALES D’ACHAT ET ACCORDS-CADRES : ENJEUX
ACTUELS**

Silvia PONZIO¹

INDEX

1. INTRODUCTION

**2. L’ÉVOLUTION DE LA MUTUALISATION DE LA COMMANDE
PUBLIQUE**

**3. LE SYSTÈME DE QUALIFICATION DES POUVOIRS
ADJUDICATEURS EN ITALIE POUR LA QUALITÉ DES
MARCHÉS PUBLICS**

**4. LES STRATEGIES DE MUTUALISATION DE LA COMMANDE
PUBLIQUE PAR LE BIAIS D’ACCORDS-CADRES**

1. INTRODUCTION.

Les crises pandémiques, économiques, environnementales et énergétiques auxquelles les systèmes juridiques de l’Union européenne et des États membres sont

¹ Professeur Associé de Droit Administratif, Département de Management « Valter Cantino », Université de Turin, Italie.

confrontés aujourd’hui ont rendu encore plus évidente la nécessité d’innover, y compris sur le plan technologique et numérique, dans les administrations publiques.

L’innovation numérique est une condition préalable à la mise en œuvre des réformes organisationnelles dans les administrations publiques². De plus, cette innovation, mise en œuvre dans le domaine des marchés publics et associée à l’implémentation de marchés publics conjoints et de formes de coopération du côté de la demande publique, peut favoriser la qualité de la performance et des services publics.

De même, la qualification des pouvoirs adjudicateurs, la mutualisation et la simplification des marchés publics sont, dans le système juridique italien, des objectifs poursuivis par le Plan national de relance et de résilience et des éléments fondateurs de la récente réforme du secteur³. Une réforme qui a eu lieu en l’absence de nouvelles directives européennes, mais qui s’inscrit dans le contexte de l’évolution rapide du système des marchés publics en termes de modèles organisationnels et de techniques et instruments pour les marchés agrégés⁴.

² Y compris la redéfinition des hypothèses de responsabilité des administrations (en tant qu’organisations) et des fonctionnaires publics : G.M. RACCA, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. Amm.*, no. 3/2022, 601-639.

³ Décret législatif n° 36 du 31 mars 2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, portant application de l’article 1er de la loi n° 78 du 21 juin 2022, portant délégation du Gouvernement en matière de marchés publics. La partie II du code est entièrement consacrée à la numérisation du cycle de vie des contrats.

⁴ R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (eds.), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, Jovene, Napoli, 2024.

2. L'ÉVOLUTION DE LA MUTUALISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.

Dans les marchés publics, la perspective de l'innovation (y compris l'innovation numérique) représente un défi important pour les autorités publiques. A cette fin, des organisations appropriées pour l'exercice des fonctions sont essentielles. De plus il est nécessaire valoriser des formes de coopération du côté de la demande publique⁵.

Depuis un certain temps, une stratégie de mutualisation de la commande publique a été établie dans la législation européenne⁶. L'objectif était de remédier à la grande fragmentation des pouvoirs adjudicateurs et des procédures de passation de marchés publics⁷,

⁵ G.M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 1/2019, 33 ss. ; R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (eds.), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, 2018, 265 ss.

⁶ Directive 2014/24/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE; Conclusions du Conseil européen du 30.11.2020 (*Public investment through public procurement : sustainable recovery and a resilient EU economy*, 2020/C 412 I/01). Voir Commission européenne, *Des marchés publics efficaces en Europe et pour l'Europe*, 3.10.2017, COM(2017) 572 final.

⁷ P. VALCARCEL FERNANDEZ, *The relevance of promoting collaborative and joint cross border public procurement for buying innovative solutions*, in *Ius Publicum Network Review*, 1/2017 ; G. M. RACCA, S. PONZIO, *New organisational models for joint procurement and public contract innovation in Europe*, in R. F. ACEVEDO-P. VALCARCEL FERNANDEZ (eds.) *Compra Pública Agregada*, 2016, 373 ss. ; S. PONZIO, *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU-funded projects*, in *Ius Publicum Network Review*, no. 2/2014, 11 ss.

dont beaucoup sont inférieurs aux seuils européens et donc caractérisés par une moindre transparence, ce qui a des répercussions pour le principe de concurrence⁸.

Les marchés publics représentent une part importante de l'investissement public, ce qui se traduit par un pouvoir d'achat élevé⁹. La coopération en matière de marchés publics permet une coordination et une meilleure utilisation de ce pouvoir d'achat, en assurant une économie plus innovante, durable, inclusive et compétitive¹⁰ et en ouvrant les marchés

⁸ Selon les données fournies par la Commission européenne, 80 % des marchés publics ont en effet été attribués sur la base de procédures inférieures aux seuils de l'UE : Commission européenne, *Rapport d'évaluation: Impact et efficacité de la législation de l'UE en matière de marchés publics*, 26 juin 2011, SEC(2011) 853 final, I, 9.

⁹ Équivalent à 14 % du PIB de l'UE : parmi les pays de l'UE membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on observe une augmentation des dépenses en matière de marchés publics, qui passent de 13,7 % du PIB en 2019 à 14,8 % en 2021. Cette augmentation est principalement attribuable aux investissements publics promus dans le cadre du Fonds de relance et de résilience, qui met particulièrement l'accent sur le secteur des marchés publics. V. : OCDE, *Panorama des administrations publiques 2023, Taille des marchés publics*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce2208f6-en/index.html?itemId=/content/component/ce2208f6-en>. Commission européenne, *Rapport annuel sur le marché unique 2023*, Bruxelles, 31.1.2023 SWD(2023) 26 final, 19 : "Compte tenu de la taille considérable du marché des marchés publics, estimée à environ 14 % du PIB de l'UE, les achats publics constituent un catalyseur important pour le bon fonctionnement du marché unique. Les directives sur les marchés publics simplifient la procédure d'appel d'offres transfrontalier pour les entreprises et autorisent également les achats transfrontaliers conjoints impliquant des acheteurs de deux États membres ou plus. Les réglementations actuelles réduisent la complexité de l'accès des PME aux marchés publics, ce qui leur donne davantage de possibilités de participer aux marchés publics". Voir : G.M. RACCA, *Le piattaforme digitali per i contratti pubblici e la qualificazione degli operatori economici*, in J.B. AUBY, G. DE MINICO, G. ORSONI (eds.) *L'amministrazione digitale. Everyday efficiency and smart choices. Atti del Convegno di Napoli, 9-10 maggio 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 131 ss. et sur la qualification des opérateurs économiques et des postes d'adjudication, tout récemment G.M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, no. 4/2023, 723. En ce qui concerne la perspective italienne, voir : ANAC, *Rapport sur la qualification des stations contractantes*, 31 décembre 2023.

¹⁰ Commission européenne, *Des marchés publics efficaces en Europe et pour l'Europe*, 3.10.2017, COM(2017) 572 final, définissant une stratégie pour les marchés publics et identifiant le cadre stratégique global et les priorités claires

publics à la participation transnationale¹¹. De plus, les formes de coopération du côté de la demande publique, surtout si réalisés au niveau transfrontalier et transnational peuvent contribuer à surmonter les barrières juridiques et linguistiques qui empêchent encore la poursuite des objectifs fixés¹².

L'innovation, l'efficacité, la qualité et l'intégrité de la fonction d'achat font de la numérisation l'une des conditions préalables fondamentales. D'une part, l'analyse des données garantit l'intégrité de la fonction car elle permet de mettre en évidence les anomalies et les déviations. D'autre part, elle contribue à l'efficacité (et à l'innovation) puisqu'elle permet d'identifier les caractéristiques des marchés de référence et de définir correctement les besoins des administrations publiques. Ces derniers éléments sont utiles pour définir des stratégies pour des procédures de passation visant à poursuivre l'intérêt public, avec une approche qui trouve aujourd'hui un fondement supplémentaire dans la codification du

pour améliorer les marchés publics dans la pratique et soutenir l'investissement dans l'UE. J. VOORTER, A. IURASCU, S. VAN GARRSE, *The concept "circular economy": towards a more universal definition*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2021.

¹¹ G.M. RACCA, S. PONZIO, *Contrats publics transnationaux : une perspective complexe*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 1/2021; A. SANCHEZ-GRAELLS, *Public procurement by central purchasing bodies, competition and SMEs: towards a more dynamic model?*, in C. RISVIG HAMER, M. COMBA (eds.), *Centralising Public Procurement*, Edward Elgar Publishing, UK, 2021, 71 ss.

¹² Commission européenne, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*, mars 2021. Voir aussi : Conclusions du Conseil européen du 30.11.2020, cit., où le rôle crucial de l'efficacité des marchés publics dans l'orientation des investissements publics vers la reprise post-pandémique est souligné. De plus, la promotion de la coopération entre les acheteurs publics et des stratégies d'achat conjointes pour favoriser les achats durables et innovants, dans le but de maximiser le pouvoir d'achat public et de développer un réseau européen de centres de compétences sur les meilleures pratiques en matière de marchés publics. C. RISVIG HAMER, *CPBs and their users: shared liability, contract management and remedies*, in C. RISVIG HAMER, M. COMBA, *Centralising Public Procurement. The Approach of EU Member States*, Edward Elgar Publishing, UK, 2021, 86 ss.

principe de résultat dans la réforme italienne des marchés publics¹³. Un principe qui s'élève à l'intérêt public primaire de toute activité contractuelle publique et de l'action administrative en général, en donnant une application au principe européen de bonne administration et aux principes constitutionnels de « buon andamento » et d'impartialité (art. 97 Const. italienne), et, par conséquent, aux principes de légalité, de transparence et de concurrence, qui en constituent l'achèvement dans le domaine de marchés publics¹⁴.

Au fin de poursuivre le principe de résultat il est nécessaire une meilleure organisation de la fonction achats avec la mise en œuvre de systèmes d'appels d'offres conjoints et entièrement numériques où l'intégration des données entre les différentes plateformes interopérables est également assurée¹⁵.

¹³ Art. 1, décret législatif n° 36/2023, cit.

¹⁴ R. CAVALLO PERIN, *Principi e autonomia nella disciplina dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA, *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, cit., 41 ss. C. CONTESSA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici : alcuni spunti di riflessione*, *ivi*, 33 ss. ; M. RAMAJOLI, *I principi generali*, in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (eds.), *Codice dei contratti pubblici - annotato articolo per articolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 45 ss. ; M. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, *ivi*, 49 ss. ; G. MONTEDORO, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *giustizia-amministrativa.it*, June 2023 ; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni : il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, no. 12/2023, IV ss.

¹⁵ G.M. RACCA, *La "fiducia digitale" nei contratti pubblici tra piattaforme e data analysis*, in *Ist. del Federalismo*, no. 2/2023, 357 ss. et ID., *Le piattaforme digitali per i contratti pubblici e la qualificazione degli operatori economici*, cit. 131 ss. ; M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale - Partecipazione alle procedure telematiche e funzionamento della piattaforma digitale*, in *Giur. it.*, no. 6/2021, 1442 ss. ; G. CARULLO, *Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (ed.), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Turin, Giappichelli, 2020, 191-221. Voir Commission européenne, Groupe EXEP, *Interoperability in end-to-end eProcurement*, 2019.

Les stratégies d'achat conjointes et transfrontalières – avec la la définition de l'objet du marché, des éléments d'évaluation des offres et des clauses d'exécution – facilitent également l'entrée plus rapide sur le marché de biens et de services innovants, qui auraient autrement dû mal à surmonter les obstacles nationaux ou locaux (innovation de produit)¹⁶. La perspective esquissée nécessite une innovation concomitante dans les procédures de choix du contractant avec des modèles organisationnels qui favorisent la coopération entre les pouvoirs adjudicateurs et, en particulier, entre les centrales d'achat.

Les centrales d'achat se caractérisent par la présence de ressources humaines dotées d'un professionnalisme adéquat et capables d'utiliser des outils électroniques et des systèmes d'information sur les marchés. Cela garantit la transparence et la *responsabilité* des fonctionnaires publics. En outre, ces organisations utilisent, à grande échelle, les nouveaux instruments contractuels (accords-cadres) avec des stratégies d'appel d'offres et de passation de marchés différenciées en fonction des marchés de référence. Ainsi, ces organisations sont en mesure d'opérer efficacement sur le marché européen en agrégeant la demande publique et en créant une coopération utile avec des organisations similaires dans différents États membres¹⁷.

¹⁶ Ce qui est particulièrement important étant donné qu'actuellement, seuls 5 % des dépenses de marchés publics en Europe sont consacrés à des achats innovants : Commission européenne, Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes, 18 juin 2021 C(2021) 4320 final. G. M. RACCA, S. PONZIO, *Nuovi modelli organizzativi per il joint procurement e l'innovazione dei contratti pubblici in Europa*, dans R. F. ACEVEDO-P. VALCARCEL FERNANDEZ (eds.) *Compra Pública Agregada*, 2016, 373 ss. ; S. PONZIO, *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU-funded projects*, cit.

¹⁷ OCDE, *Gérer les risques dans les marchés publics de biens, de services et d'infrastructures*, 2023. G. M. RACCA, *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l'evoluzione digitale della "funzione appalti" nazionale, regionale e locale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, no. 2/2021, 185 ss. Voir: Audition du Président Avv. Giuseppe Busia, 5ème et 14ème Commissions du Sénat de la République, " Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR", 11 mars

3. LE SYSTÈME DE QUALIFICATION DES POUVOIRS ADJUDICATEURS EN ITALIE POUR LA QUALITÉ DES MARCHÉS PUBLICS.

En Italie, la valorisation des formes de coopération entre pouvoirs adjudicateurs qualifiés (surtout centrales d'achat)¹⁸, avec la réorganisation, l'unification (et la réduction) des pouvoirs adjudicateurs et la spécialisation du personnel sont des objectifs prioritaires de la loi de délégation¹⁹ et font l'objet de transformations désormais contenues dans le nouveau

2021. M. COMBA, C. RISVIG HAMER, *EU perspective on CPBs*, in C. RISVIG HAMER, M. COMBA (eds.), *Centralising Public Procurement*, cit., 9 ss.

¹⁸ Art. 118 Const. italienne. G. M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica : i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, cit., ss.

¹⁹ Loi n° 78 du 21 juin 2022, *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*, qui identifie parmi les principes directeurs et les critères (Art. 1, para. 2, lett.c : c) la *redéfinition et le renforcement de la réglementation sur la qualification des centrales d'achat, afin de parvenir à leur réduction numérique, ainsi qu'à leur unification et à leur réorganisation ; la définition des modalités de contrôle de l'unification et de la réorganisation des centrales d'achat ; l'amélioration de la qualification et de la spécialisation du personnel* ; R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (eds.), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Naples, 2022. Le Plan national de relance et de résilience prévoyait un double processus de réforme du secteur des contrats publics : le premier, mis en œuvre de manière urgente (par le décret-loi n° 77 du 31 mai 2021, converti par la loi n° 108 du 29 juillet 2021, Conversion en loi, avec des modifications, du décret-loi n° 77, contenant la gouvernance du Plan national de relance et de résilience. 77, contenant la gouvernance du Plan national de récupération et de résilience et les premières mesures de renforcement des structures administratives et d'accélération et de rationalisation des procédures) et la seconde, à mettre en œuvre par le biais d'une loi de délégation (l. 78/2022, cit.), sur la base de laquelle, en application de l'article 1, le nouveau Code des marchés publics a été approuvé (décret législatif n° 36/2023, cit.).

Code des marchés publics²⁰. Tout d'abord, la réglementation actuelle confirme la mise en place d'un système de qualification des pouvoirs adjudicateurs - qui n'a jamais été mis en œuvre dans le code précédent - avec les limites qui en découlent pour la capacité contractuelle des pouvoirs adjudicateurs²¹. Dans le système juridique italien, la mise en place d'un système de qualification des pouvoirs adjudicateurs - parallèlement à la réglementation sur la qualification des opérateurs économiques - se fonde sur le professionnalisme nécessaire des structures chargées de la passation des marchés afin de redéfinir la demande publique et d'assurer la qualité et l'efficacité de la performance et des services publics²².

La qualification des pouvoirs adjudicateurs met en œuvre le principe constitutionnel d'adéquation des administrations publiques²³. Il s'agit d'assurer l'adéquation de l'organisation et donc la capacité d'exécuter les fonctions assignées pour la meilleure

²⁰ R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (eds.), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, cit.

²¹ Dans le Plan national de relance et de résilience (PNRR) #Nextgenerationitalia, cit. 74 et ss., sont identifiés la formation du personnel, la définition d'outils d'achat avancés à mettre à la disposition des administrations publiques pour garantir l'efficacité et l'efficacité des services et, enfin, l'évolution du processus d'*approvisionnement électronique* vers une numérisation de *bout en bout* des processus de passation des marchés publics sont identifiés comme des éléments nécessaires à la réforme des marchés publics.

²² Art. 37 et 38 du décret législatif n° 50 de 2016.

²³ Art. 118 Const. Italienne : "*Les fonctions administratives sont attribuées aux municipalités à moins que, pour garantir leur exercice unitaire, elles ne soient confiées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation*".

sélection, mais aussi pour l'exécution correcte et cohérente des prestations contractuels²⁴, ce qui nécessite donc un professionnalisme adéquat²⁵.

Conjointement avec l'entrée en vigueur du nouveau Code italien des marchés publics et de ses annexes²⁶, la réglementation sur la qualification des pouvoirs adjudicateurs sont entrés en vigueur le 1er juillet 2023²⁷.

²⁴ R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2/2010, 325-354, spéc. 332 et 333. G. M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, G. L. ALBANO, *Competition in the execution phase of public procurement*, in *Public Contract Law Journal*, vol. 41, 2011, 89-108 ; Cf. A. MASSERA, M. SIMONCINI, *Foundations of public contracts in Italy*, in *Ius Publicum Network Review*, no. 1/2011 ; R. CAVALLO PERIN, *The organization of public administrations and European integration*, in L. FERRARA, D. SORACE (eds.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa europea*, vol. I, Florence University Press, 2016, 10 ss.

²⁵ G.M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica : i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, cit. 38 ss. ; F. MERUSI, *Integration between EU law and national administrative legitimacy*, in *Ius Publicum Network Review*, no. 2/2013 ; R. CAVALLO PERIN, *Concluding Report at the Conference Public Contracts : Innovation and Rationalisation. Les stratégies d'agrégation et de coopération européenne dans les nouvelles directives*, cit ; J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Introduction : Degré de convergence de droits administratifs dans le creuset du droit européen*, cit. 1283 ss ; G.L. ALBANO, M. SPARRO, *Flexible Strategies for Centralized Public Procurement*, in *Review of Economics and Institutions*, 2010, in <http://www.rei.unipg.it/rei/article/view/17>.

²⁶ Art. 229, décret législatif n° 36/2023, cit.

²⁷ Parallèlement, l'Autorité National Anti-Corruption met à disposition, à partir du 1er juin 2023, le service " Qualification des pouvoirs adjudicateurs ", qui permet aux entités intéressées de présenter des demandes d'inscription sur la liste des pouvoirs adjudicateurs et central d'achat qualifiés (comme prévu aux articles 10 et suivants de l'annexe II.4 du décret législatif n° 36/2023, précité).

Le nouveau code²⁸ a redéfini le système subjectif des marchés publics du côté public, en spécifiant les activités que les pouvoirs adjudicateurs (en particulier celles qui ne sont pas qualifiés) peuvent réaliser (recours aux centrales d'achat qualifiées). Il précise également le rôle des centrales d'achat et des pouvoirs adjudicateurs qualifiés dans la poursuite des objectifs d'agrégation et de qualification de la demande publique.

D'une manière générale, les pouvoirs adjudicateurs qualifiés peuvent exercer couramment des activités d'achat auxiliaires, qui comprennent la "préparation" et la "gestion" des "procédures de passation de marchés au nom et pour le compte du pouvoir adjudicateur concerné" et la passation de marchés conjoints. D'autre part, l'activité des centrales d'achat est potentiellement plus large, incluant également des outils d'agrégation tels que la mise en place de systèmes d'achat dynamiques ou de marchés électroniques²⁹.

Les seuils à partir desquels le régime de qualification s'applique sont relevés (par rapport au code précédent)³⁰, ce qui permet seulement aux pouvoirs adjudicateurs qualifiés pour un niveau correspondant à la valeur du contrat de lancer des procédures d'appel d'offres. Dans le même ordre d'idées, il est prévu que le code d'identification de l'appel d'offres (CIG, en Italie) ne sera pas délivré en cas de contournement. D'autre part, tous les pouvoirs adjudicateurs sont autorisés à gérer de manière autonome les procédures portant sur des

²⁸ Les articles 62 et 63 du nouveau code, qui "remplacent" les articles 37, 38 et 39 de l'ancien décret législatif n° 50 de 2016 (qui n'avait pas été mis en œuvre, le d.P.C.M. prévu à l'article 38, paragraphe 2, n'ayant jamais été adopté).

²⁹ Voir l'art. 62 du décret législatif n° 36/2023, cit.

³⁰ Cf. art. 62, par. 2, décret législatif n° 36/2023, cit. : "Pour effectuer des procédures supérieures aux seuils indiqués au paragraphe 1, les pouvoirs adjudicateurs doivent être qualifiés".

montants inférieurs, dans le respect des obligations d'utilisation des outils d'achat et de négociation prévues par les dispositions relatives à la maîtrise des dépenses publiques³¹.

Ou s'applique le régime de qualification, les pouvoirs adjudicateurs non qualifiés peuvent recourir aux centrales d'achat qualifiées ou bien aux centrales d'achat ou pouvoirs adjudicateurs qualifiés pour les activités d'achat auxiliaires. Encore, il y a la possibilité de faire des ordres d'achat sur les outils d'achat mis à disposition par les centrales d'achat nationales (Consip S.p.a.) ou au niveau régional (« soggetti aggregatori », voir *infra*).

L'efficacité du système de qualification est assurée par la définition des exigences pour la conception, l'attribution et l'exécution³² et par l'établissement, avec effet immédiat, d'une liste spéciale de pouvoirs adjudicateurs qualifiés³³. Il s'agit d'une liste ouverte, soumise à des mises à jour périodiques, dont la gestion (y compris les pouvoirs de sanction y

³¹ Art. 62 (1) et (2), décret législatif n° 36/2023, cit.

³² Voir annexe II.4 ; art. 62 et 63, décret législatif n° 36/2023, précité.

³³ L'objectif de mise en œuvre de la réglementation sur la qualification des stations contractantes, une priorité du PNR, a d'abord conduit à la création d'une "Cabina di regia" et à la signature d'un protocole d'accord entre la présidence du Conseil des ministres et l'ANAC, suivi par l'approbation des lignes directrices de l'ANAC, pour la mise en œuvre - également par étapes progressives - du système et la définition des procédures pour l'enregistrement des stations contractantes dans la liste spéciale gérée par l'ANAC, cf. Résolution de l'ANAC n° 141 du 30 mars 2022, qui a approuvé les Lignes directrices concernant la "mise en œuvre - également par étapes progressives - du système de qualification des stations de passage de marchés et des centrales d'achat à mettre à la base du nouveau système de qualification qui sera rendu opérationnel lors de l'entrée en vigueur de la réforme de la discipline des marchés publics", sur la base desquelles les dispositions du nouveau Code ont été rédigées.

afférents³⁴) et la publicité sont confiées à l'Autorité nationale Anti-corruption italienne (ANAC), ce qui permet donc d'y inscrire tous ceux qui satisfont les exigences mentionnées.

La liste comprend également, dans une section spécifique, les centrales d'achat, y compris les « soggetti aggregatori » (enregistrés de plein droit, avec la central d'achat a niveau national Consip S.p.a. et autres sujets prévues par la loi)³⁵. Les centrales d'achat doivent être distinguées des « soggetti aggregatori »³⁶, prévues pour un nombre maximum de 35³⁷ et créées dans le système italien pour poursuivre des objectifs de finances publiques par la rationalisation des dépenses pour l'achat de biens et de services³⁸.

La réforme prévoit trois niveaux de qualification et la possibilité de qualification par type de marché : pour les travaux ou pour les services et les fournitures.

La qualification se réfère aux activités de l'ensemble du cycle des marchés publics et concerne la capacité de conception technico-administrative, d'attribution et de suivi des

³⁴ Voir l'article 63, paragraphe 11, du décret législatif n° 36/2023, cité ci-dessus.

³⁵ Art. 63, alinéa 4, décret législatif n° 36/2023 précité, aux termes duquel : "Le ministère des Infrastructures et des Transports, y compris les Surintendances interrégionales des travaux publics, Consip S.p.A., Invitalia -Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., Difesa servizi S.p.A., Agenzia del demanio, les entités agrégatrices visées à l'article 9 du décret-loi n° 66 du 24 avril 2014, converti, avec modifications, par la loi n° 89 du 23 juin 2014, Sport et Santé S.p.A."

³⁶ Voir l'article 9 du décret-loi n° 66 du 24 avril 2014, converti, avec des modifications, par la loi n° 89 du 23 juin 2014.

³⁷ Article 9 (V) du décret-loi n° 66 du 24 avril 2014, converti en loi n° 89 du 23 juin 2014.

³⁸ Résolution de l'ANAC, 22 juillet 2015, n° 58, Liste des sujets agréés - voir résolution ultérieure de l'ANAC, 10 février 2016, n° 125 ; résolution de l'ANAC, 20 juillet 2016, n° 784 ; résolution de l'ANAC, 17 janvier 2018, n° 31 ; résolution de l'ANAC, 4 septembre 2019, n° 781.

procédures et de vérification de l'exécution contractuelle, y compris les activités d'essai et de mise en service³⁹.

4. LES STRATEGIES DE MUTUALISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE PAR LE BIAIS D'ACCORDS-CADRES.

Les stratégies de mutualisation de la commande publique renvoient à différents modèles juridiques. Premièrement, les formes de coordination, soit pour la définition de spécifications techniques communes avec des procédures d'appel d'offres distinctes, soit pour la passation de marchés en commun entre plusieurs pouvoirs adjudicateurs (appels d'offres délégués à un autre pouvoir adjudicateur ou réalisés conjointement par plusieurs pouvoirs adjudicateurs)⁴⁰.

Deuxièmement, il y a le recours à des activités d'achat centralisées, avec l'acquisition de fournitures et/ou de services destinés aux pouvoirs adjudicateurs (modèle dit du grossiste), ou l'attribution de marchés ou la conclusion d'accords-cadres pour des travaux, des fournitures ou des services destinés aux pouvoirs adjudicateurs (modèle dit de l'intermédiaire)⁴¹. En outre, il existe une réglementation des marchés publics impliquant des pouvoirs adjudicateurs de différents États membres, ce qui inclut la réalisation d'appels d'offres transfrontaliers (conjointes) ou l'utilisation d'appels d'offres réalisés par des centrales d'achat d'autres États membres.

³⁹ Art. 63, décret législatif n° 36/2023, cit.

⁴⁰ G.M. RACCA, S. PONZIO, *Contrats publics transnationaux : une perspective complexe*, cit.

⁴¹ World Bank, *Guidebook for Setting-up and Operating Framework Agreements*, 2021.

Dans le système juridique italien, afin de mettre en œuvre les règles qui, au fil du temps, ont limité la capacité des petites entités (petites municipalités) à passer des marchés publics, différentes entités juridiques ont été identifiées pour mener des activités d'achat centralisées⁴². Il s'agit en particulier de formes d'agrégation "forcée" entre municipalités, de "centrales d'achat uniques" (« centrali uniche di committenza » - CUC) ou de « stazioni uniche appaltanti » (SUA). Ces modèles ont mis en évidence les risques liés à une simple sommation de procédures de passation et de bureaux de différentes petites municipalités, ce qui a empêché une qualification de la commande publique.

La réforme italienne des marchés publics clarifie les modalités juridiques du recours à des centrales d'achat ou à des pouvoirs adjudicateurs qualifiés pour les activités d'achat auxiliaires en se référant à des accords entre administrations publiques⁴³.

La disposition qui reconnaît la possibilité d'activer des accords-cadres ouverts à l'adhésion d'autres administrations publiques, indépendamment du champ d'application

⁴² Le précédent Code des marchés publics (qui n'a jamais été mis en œuvre) sur la qualification des stations contractantes, à l'article 37, paragraphe IV, du décret législatif n° 50/2016, prévoyait : "4. *Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, fermo restando quanto previsto al comma 1 e al primo periodo del comma 2, procede secondo una delle seguenti modalità: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziosandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56*". Cet alinéa avait été suspendu jusqu'au 30 juin 2023 par l'article 1, alinéa 1, sub. a), l. n° 55/2019, modifié par l'article 8, alinéa 7, l. n° 120/2020 et ensuite par l'article 52, alinéa 1, sub. 1.2, Loi n° 108/2021 ; par la suite, ces règles ont été remplacées par le nouveau Décret législatif n° 36/2023, cité ci-dessus.

⁴³ Art. 63, par. 9, Décret législatif n° 36/2023, cit. Dans l'ordre juridique italien, ces accords sont régis par l'article 15 de la loi n° 241 du 7 août 1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* et, en ce qui concerne spécifiquement les autorités locales, par l'article 30 du décret législatif n° 267 du 18 août 2000, 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

territorial de la centrale d'achat, est également intéressante⁴⁴. La question de la limitation du champ d'action territorial des centrales d'achat a été visagé devant la Cour de justice de l'UE qui l'avait attribuée au pouvoir discrétionnaire des États membres⁴⁵.

Dans le passé, le choix du système national a été de permettre aux centrales d'achat constituées en consortium de municipalités (« *consorzio tra comuni* ») d'opérer, pour l'exercice conjoint de la fonction de passation de marchés, uniquement sur le territoire des municipalités fondatrices⁴⁶. Ce choix était basé sur le modèle d'organisation - visant la gestion associée de services ou l'exercice associé de fonctions - du consortium entre municipalités et sur la connotation territoriale des entités membres⁴⁷.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Cour de justice de l'UE, Section II, arrêt du 4 juin 2020, C-3/19, *Asmel Soc. cons. a r.l. c. Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Sur le sujet : G. M. RACCA, *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l'evoluzione digitale della "funzione appalti" nazionale, regionale e locale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, no. 2/2021, 185-215.

⁴⁶ T.a.r. Lazio, sez. III, arrêt du 22 février 2016, n° 2339, concernant le Code des marchés publics (de 2006) en vigueur *illo tempore*, spec. art. 33, para. 3-bis.

⁴⁷ Il s'agit d'une forme d'association régie par l'article 31 du décret législatif n° 267 du 18 août 2000, qui a la nature d'un organisme public (cf. Cassation civile, Sec. Un., 10 octobre 2002, n° 14475), dont la raison d'être réside dans la nécessité d'une gestion associée d'un ou de plusieurs services ou de l'exercice associé de fonctions. D'où l'interprétation visant à identifier le consortium comme étant prédestiné à la réalisation d'un service ou d'une fonction publique, et donc de nature à garantir un plus grand succès que la gestion directe laissée aux administrations individuellement. En termes : Tribunal administratif régional du Piémont, section II, sentence n° 2388 du 13 mai 2010. Voir pour la perspective nationale et européenne : M. PIGNATTI, *La disciplina dell'accordo quadro tra efficienza dell'attività contrattuale e il principio di concorrenza nell'ordinamento giuridico europeo*, in *DPCE Online* no. 3/2021, 3193-3208. Consiglio di Stato, sec. V, ord. 3 janvier 2019, no. 38. Cour de justice de l'UE, section II, arrêt du 4 juin 2020, C-3/19, *Asmel Soc. cons. a r.l. c. Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Sur le sujet :

Une limitation territoriale qui, selon une perspective différente, si on considère une législation européenne favorisant le modèle organisationnel de la centrale d'achat et son utilisation plus large semblerait contraire aux principes de libre circulation des services et d'ouverture maximale à la concurrence⁴⁸. Le modèle de centrales d'achat, compte tenu du volume des achats, est en fait susceptible d'accroître la concurrence et l'efficacité des marchés publics⁴⁹ et cette perspective semble incompatible avec l'établissement des zones d'exclusivité dans le fonctionnement des centrales d'achat.

G. M. RACCA, *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l'evoluzione digitale della "funzione appalti" nazionale, regionale e locale*, cit, 185 ss.

⁴⁸ G.M. RACCA, *Principes des conjoints transfrontaliers publics marchés et effets* dans S. DE LA ROSA, P. VALCARCEL FERNANDEZ, *Principles of public contracts in Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2022, 555 ss. ; ID., *Central Purchasing Bodies in Italy : recruitment and challenges*, dans C. RISVIG HAMER, M. COMBA (eds.), *Centralising Public Procurement*, cit., 220 ss.

⁴⁹ Voir déjà la Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de services et de fournitures 2004/18/CE. Le considérant 15 de la directive en vigueur à l'époque stipule : "Dans certains Etats, des techniques d'achat centralisées se sont développées. Plusieurs pouvoirs adjudicateurs sont chargés d'effectuer des achats ou de passer des marchés publics/accords-cadres pour d'autres pouvoirs adjudicateurs. Ces techniques permettent, compte tenu du volume des achats, d'accroître la concurrence et l'efficacité des marchés publics". Le considérant 16 précise en outre que : "Afin de tenir compte de la diversité existant dans les États membres, il convient de laisser à ces derniers le soin de prévoir la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs de recourir aux accords-cadres, aux centrales d'achat, aux systèmes d'acquisition dynamiques, aux enchères électroniques et au dialogue compétitif, tels qu'ils sont définis et réglementés par la présente directive. Voir le considérant 59 de l'actuelle directive 2014/24/UE, qui note que : "Les marchés publics de l'Union connaissent une forte tendance à l'agrégation de la demande par les acheteurs publics afin de réaliser des économies d'échelle, par exemple une baisse des prix et des coûts de transaction, ainsi qu'une gestion améliorée et plus professionnelle des marchés publics. Cet objectif peut être atteint en concentrant les marchés en fonction du nombre de pouvoirs adjudicateurs impliqués, ou en fonction du chiffre d'affaires et de la valeur dans le temps".

Une perspective confirmée par les arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne⁵⁰ qui a reconnu la validité de la "clause d'extension" dans les accords-cadres en tant qu'instruments contractuels se prêtant à une utilisation efficace par les centrales d'achat. Il s'agit d'instruments capables de favoriser la coopération entre les pouvoirs adjudicateurs afin de réduire les procédures de passation lancées individuellement. Les accords-cadres se caractérisent par une structure en deux phases. La première vise à l'attribution de l'accord-cadre avec la définition de la "portée générale des obligations contractuelles" ; la deuxième concerne la conclusion de contrats "spécifiques", "dérivés" ou "consécutifs". Les contrats spécifiques, conformément aux principes de concurrence et d'égalité de traitement, ne peuvent pas prévoir de modifications substantielles ni dépasser une durée maximale de quatre ans sans justification adéquate.

Les différents modèles d'accords-cadres se distinguent par le nombre d'opérateurs économiques (mono ou multi-opérateurs) auxquels l'accord est attribué ou par le degré de définition des conditions contractuelles pertinentes (fermé ou ouvert). L'accord-cadre est soit

⁵⁰ Cour de justice UE, section VIII, arrêt du 19 décembre 2018, affaire C- 216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust et Coopservice Soc. coop. arl c. Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallecarnonica - Sebino (ASST) et autres*. Plus récemment, sur la possibilité d'une succession du contractant assigné suite à la déclaration d'insolvabilité du contractant initial dans un accord-cadre, voir Cour de justice UE, sect. IV, arrêt du 3 février 2022, C- 461/20, *Advania Sverige AB, Kammarkollegiet c. Dustin Sverige AB*. Voir en doctrine : S. BRUNNING, *The supply and proliferation of multi-supplier framework agreements in the UK*, in *Public Procurement Law Review*, 2023, 1, 15-43 ; P. BOGDANOWICZ, *The EU rules on contract modifications in the context of the insolvency of economic operators : Advania Sverige and Kammarkollegiet (C-461/20)*, in *Public Procurement Law Review*, 4, NA119-NA122. Sur les profils objectifs de l'accord-cadre, et en particulier sur la pertinence de la quantité et de la valeur estimée des fournitures dans un accord-cadre, voir, plus récemment : Cour de justice de l'UE, section IV, arrêt du 17 juin 2021, affaire C-23/20, *Simonsen & Weel A/S c. Region Nordjylland og Region Syddanmark*. Sur le sujet : A. BROWN, *The obligation to state the estimated and maximum quantity or value of the products to be supplied under a framework agreement : Simonsen & Weel (C-23/20)*, in *Public Procurement Law Review*, 2021, 6, NA163-NA168.

fermé, soit ouvert, selon que les termes des contrats spécifiques à attribuer ont déjà été définis ou, au contraire, que toutes les conditions contractuelles n'ont pas encore été définies, ce qui permet, dans ce cas, une remise en concurrence lorsque plusieurs opérateurs ont été sélectionnés. Enfin, un autre modèle innovant d'accord-cadre régi par les nouvelles directives (appelé modèle mixte ou hybride) permet aux pouvoirs adjudicateurs, dans la deuxième phase, de choisir d'acheter directement par le biais de l'accord-cadre (comme dans le modèle "fermé") ou de remettre en concurrence les opérateurs économiques parties à l'accord-cadre, conformément aux termes et conditions prédéfinis (comme dans le modèle "ouvert") et pour une meilleure adaptation aux besoins des administrations⁵¹.

Les clauses d'extension des accords-cadres sont destinées à permettre aux pouvoirs adjudicateurs qui ne sont pas parties à un tel accord d'en bénéficier également et de conclure des marchés spécifiques⁵². Sur le plan subjectif, une telle possibilité d'adhésion nécessite

⁵¹ Art. 33 et Art. 51 Directive 2014/24/UE, où ils sont définis comme des " *accords entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques visant à établir les termes des marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne le prix et, le cas échéant, la quantité envisagée* ", confiés en utilisant les procédures de sélection du contractant réglementées dans les directives.

⁵² Les questions posées au juge européen par la section VI du Conseil d'État, dans l'ordonnance no. 1690 de 2017 sont les suivantes : " i) *Les articles 2, paragraphe 5, et 32 de la directive 2004/18/UE ainsi que l'article 33 de la directive 2014/24/UE peuvent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent la conclusion d'un accord-cadre dans lequel : un pouvoir adjudicateur agit pour lui-même et pour d'autres pouvoirs adjudicateurs nommément désignés, mais qui ne sont pas directement impliqués dans la conclusion de l'accord-cadre lui-même ; la quantité des services qui peuvent être requis par les pouvoirs adjudicateurs non signataires lorsqu'ils concluent les accords successifs prévus dans cet accord-cadre n'est pas déterminée.* " ; ii) " *dans l'hypothèse où la réponse à la question précédente est négative [...] les articles 2, paragraphe 5, et 32 de la directive 2004/18/UE ainsi que l'article 33 de la directive 2014/24/UE peuvent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent la conclusion d'un accord-cadre lorsque : un pouvoir adjudicateur agit pour lui-même et pour d'autres pouvoirs adjudicateurs nommément désignés, qui ne participent toutefois pas directement à la conclusion de l'accord-cadre lui-même ; la quantité des services qui*

d'une identification claire des bénéficiaires (dans les documents d'appel d'offres), avec une mention qui vaut connaissance pour le pouvoir adjudicateur et les opérateurs économiques concernés⁵³. Sur un plan objectif, conformément aux principes des marchés publics, la détermination de la valeur maximale des services qui peuvent être demandés est requise. Ces dispositions visent à protéger à la fois les opérateurs économiques quant à la connaissance de l'étendue exacte des obligations contractuelles et le pouvoir adjudicateur quant à la conformité effective des offres aux dispositions de la *lex specialis* (avis d'appel et cahier des charges)⁵⁴.

Les principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination sont ainsi respectés, conformément à l'interdiction de l'utilisation abusive des accords-cadres en vue d'entraver, de limiter ou de fausser la concurrence⁵⁵.

peuvent être requis par les pouvoirs adjudicateurs non signataires lorsqu'ils concluent les accords successifs prévus dans cet accord-cadre est déterminée par référence à leurs besoins ordinaires" ?

⁵³ Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par les directives européennes où il est stipulé que les procédures de mise en concurrence relatives aux accords-cadres sont applicables, d'une part, entre les pouvoirs adjudicateurs identifiés dans la mise en concurrence ou l'invitation à confirmer l'intérêt et, d'autre part, entre les opérateurs économiques parties à l'accord-cadre, tel que conclu : art. 32 (2), deuxième alinéa, directive 2014/24/UE.

⁵⁴ Sur le même sujet, voir Cour de justice UE, se.e II, arrêt du 13 juillet 2017, affaire C-76/16, *Ingsteel spol. S r. o. et Metrostav a.s. c. Úrad pre verejné obstarávanie*. Voir les conclusions de l'avocat général du 7 décembre 2023 dans l'affaire C-547/22, *Ingsteel spol. S.r.o. c. Úrad pre verejné obstarávanie* sur la compensation de la perte de chance subie par l'entreprise exclue de l'appel d'offres.

⁵⁵ Cons. 61, Directive 2014/24/UE, qui stipule que : " Les accords-cadres ne devraient pas être utilisés de manière abusive ou de façon à entraver, restreindre ou fausser la concurrence ".

En l'absence des conditions susmentionnées, l'extension d'un accord cadre serait contraire aux principes de la concurrence et de transparence, ainsi qu'au principe de la déterminabilité de l'objet et des parties au contrat⁵⁶.

En Italie, l'Autorité nationale anti-corruption (ANAC) a en effet souligné la nécessité pour les centrales d'achat et les « soggetti aggregatori » de soutenir les pouvoirs adjudicateurs dans la planification de leurs besoins et dans le suivi de la consommation et des dépenses. L'objectif est de planifier correctement les procédures de passations, ce qui inclut également de définir les procédures d'adhésion à l'accord-cadre/la convention, la capacité maximale de l'accord et les limites quantitatives imposées à chaque pouvoir adjudicateurs⁵⁷.

Les clauses d'extension de l'accord-cadre ont donc pour objectif d'éviter les appels d'offres multiples pour l'attribution de contrats au contenu similaire, ainsi que les extensions (illégalles) de contrats existants.

En outre, le choix de l'adhésion est fondé sur la meilleure poursuite de l'intérêt public par rapport à un appel d'offres indépendant⁵⁸, garantissant des économies et la qualité,

⁵⁶ Comme le souligne l'ANAC, il convient d'éviter que, par des adhésions supérieures aux besoins estimés, la capacité maximale de l'accord ne soit dépassée, ce qui serait contraire aux règles de la preuve publique. Voir Communiqué du Président de l'ANAC, *Indicazioni in merito alla gestione degli accordi quadro e delle convenzioni quadro di cui all'articolo 3, co. 1, lettera cccc) del codice dei contratti pubblici*, 7 juillet 2021.

⁵⁷ Communiqué du Président de l'ANAC, *Indicazioni in merito alla gestione degli accordi quadro e delle convenzioni quadro di cui all'articolo 3, co. 1, lettera cccc) del codice dei contratti pubblici*, cit.

⁵⁸ Quant à la nature juridique de l'accord-cadre, voir T.a.r. Campania, sec. I, 13 septembre 2016, n° 4264, selon lequel " l'accord-cadre est un modèle de négociation, qui remonte, lato sensu, aux schémas du contrat réglementaire et du contrat préliminaire et prend la forme d'un accord à efficacité limitée dans le temps, conclu avec un ou plusieurs opérateurs économiques afin d'établir les termes et conditions des futurs marchés à passer et, par conséquent, les caractéristiques générales des biens, services et travaux requis par le Pouvoir adjudicateur. Ce

en application du principe européen de bonne administration et constitutionnel de « buon andamento » (art. 97 Const. italienne)⁵⁹. L'ouverture à l'adhésion aux accords-cadres⁶⁰ aide à surmonter les choix de définition des zones territoriales dans lesquelles les centrales d'achat opèrent⁶¹.

De plus, en Italie, la même obligation⁶² pour les administrations centrales et périphériques de l'État et les organisations de santé de recourir à la passation de marchés

dernier n'assume donc pas immédiatement, en vertu de cet instrument de négociation, une obligation contractuelle spécifique à l'égard du cocontractant privé, mais obtient, pendant une certaine période, la possibilité d'acquiescer les services faisant l'objet de l'accord, lorsqu'il l'estime nécessaire". Voir aussi : Cons. Stato, sec. V, 1er mars 2017, n° 946, selon lequel " la caractéristique principale des accords-cadres est de définir le périmètre général des obligations contractuelles, qui sont ensuite destinées à être précisées à un stade ultérieur, par l'activation de marchés publics spécifiques ".

⁵⁹ G. M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica : in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, cit. 33 ss.

⁶⁰ Cour de justice de l'UE, Sect. VIII, arrêt du 19 décembre 2018, affaire C- 216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust et Coopservice Soc. coop. arl c. Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallecamonica - Sebino (ASST) et autres*, précité. Voir M. PELAEZ MURAS, *Antitrust and Coopservice : Procurement Aggregation Is a Serious Thing (Adjudicating Too)*, in *European Papers*, Vol. 4, 2019, No 3, pp. 809-821 ; A. BROWN, *Un pouvoir adjudicateur peut-il recourir à un accord-cadre qu'il n'a pas signé et est-il obligatoire d'indiquer la quantité totale de services qui peut être appelée dans le cadre de cet accord ? L'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-316/17*, in *Public Procurement Law Review*, 2019, 3, NA89-NA94.

⁶¹ Cour de justice de l'UE, Sec. II, arrêt du 4 juin 2020, C-3/19, *Asmel Soc. cons. a r.l. c. Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, cit. Voir E. MORLINO, *Centralisation des marchés publics et collectivités locales : la perspective européenne dans l'affaire ASMEL*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n° 2/2021, 315 s. ; M. PORCU, *Extension de l'accord-cadre aux pouvoirs adjudicateurs " secondaires " [Note d'arrêt : Cour de justice de l'UE, sect. VIII, 19 décembre 2018, aff. C-216/17]*, in *Urb. e app.*, n° 3/2019, 355-363.

⁶² Voir le décret législatif n° 66 du 24 avril 2014, converti par la loi n° 89 du 23 juin 2014, qui prévoit l'obligation pour certaines administrations d'utiliser des agrégateurs et de s'approvisionner par le biais des conventions ou

groupés⁶³, avec l'interdiction conséquente de la passation de marchés individuels⁶⁴, pourrait être exploitée pour promouvoir des stratégies de spécialisation sectorielle, également en faveur d'autres zones territoriales⁶⁵.

accords-cadres mis à disposition par Consip S.p.A. et par les centrales d'achat créées par les régions ou, alternativement, par le biais des systèmes de négociation télématique, lorsque le non-respect de ces obligations est pertinent aux fins de la responsabilité disciplinaire et des dommages au trésor public des entités qui étaient tenues de le faire. Voir, à ce sujet, G. FIDONE, F. MATALUNI, *L'aggregazione dei soggetti aggiudicatori di contratti pubblici fra ragioni di integrità, specializzazione e riduzione della spesa*, cit. 2995 ss. ; F. DI LASCIO, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2014, 206 ss. ; B. G. MATTARELLA, *La centralizzazione delle Committenze*, in *Giorn. dir. amm.* 5/2016, 613 ss.

⁶³ La jurisprudence italienne du juge administratif tend à affirmer la prévalence des systèmes d'achat au niveau régional et le rôle simplement complémentaire (et cédant) à l'intervention substitutive de la centrale d'achat nationale pour les achats dans le secteur de la santé. Enfin, Tar Rome, section III, 4 février 2021, n° 1459, qui précise que " *les entités sanitaires sont tenues d'adhérer aux accords-cadres stipulés par la centrale d'achat régionale - également dans la mesure où ils sont plus conformes aux besoins locaux et donc plus rentables et efficaces - et l'intervention de Consip doit être considérée comme "complémentaire"* ". Voir Conseil d'État, section V, 19 juin 2019, n° 4190, selon lequel, bien que la règle générale soit la centralisation, qui offre " *les meilleures conditions d'offre possibles à mettre à la disposition des administrations*", les centrales d'achat régionales ont la possibilité de procéder de manière autonome à condition qu'elles puissent démontrer " *qu'elles ont recherché et obtenu de meilleures conditions que celles contenues dans les accords-cadres*".

⁶⁴ D.P.C.M., 11 juillet 2018, *Identification des catégories de produits, conformément à l'article 9, alinéa 3, du décret-loi n° 66 du 24 avril 2014, converti, avec des modifications, par la loi n° 89 du 23 juillet 2014*, avec un tableau en annexe. Voir également L. FIORENTINO, *La legge di bilancio per il 2018 - il modello Consip e i soggetti aggregatori*, in *Giorn. Dir. Amm.* 2018, 2, 183. Voir déjà D.P.C.M. du 24 décembre 2015 " *Identification des catégories de produits conformément à l'article 9, alinéa 3 du décret-loi n° 66 du 24 avril 2014, converti, avec des modifications, par la loi n° 89 du 23 juin 2014, ainsi que la liste concernant les redevances d'information*".

⁶⁵ G. M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica : in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, cit. 33 ss. Cf. rapport de l'Accademia per l'autonomia, *La riorganizzazione degli acquisti pubblici a livello locale per il contenimento della spesa pubblica e l'efficienza degli appalti : quale modello organizzativo ?*, Research Forum edited by Promo P.A. Fondazione and University of Rome Tor Vergata, Rome 22 January 2018. Pour une perspective comparée: S. VAN GARSSE, *Central purchasing bodies (and other*

Cette perspective va au-delà de l'objectif de réduction du nombre de procédures distinctes qui ont jusqu'à présent abouti aux mêmes procédures de passation lancés par différents « soggetti aggregatori ». Les stratégies de spécialisation et de coopération sont très utiles pour les administrations locales (municipalités) qui pourraient être encouragées à l'adhésion⁶⁶ aux accords-cadres pertinents, donc indépendamment des zones de référence territoriales⁶⁷.

De plus, la coopération administrative entre les centrales d'achat semble supposer une extension de leurs activités au-delà des limites territoriales, car cette extension est fonctionnelle au développement de la spécialisation pour la gestion de procédures de passation de marchés complexes sur des marchés spécifiques.

L'objectif est d'éviter la duplication des appels d'offres portant sur les mêmes produits et services pour des administrations similaires, selon des modèles déjà largement développés dans d'autres systèmes juridiques⁶⁸.

forms of joint procurement) – Belgium, in C. RISVIG HAMER, M. COMBA, Centralising Public Procurement. The Approach of EU Member States, cit., 121 ss., spec. 137

⁶⁶ Art. 33, 3-bis, décret législatif n° 163/2006 et, par la suite, art. 37, c. 4, décret législatif n° 50/2016, cit. Voir, dans le code actuellement en vigueur, les articles 62 et 63, décret législatif n° 36/2023. Voir A. GIANNELLI, *Il PNRR come opportunità, mancata, per rileggere in chiave critica il progressivo (ma non inesorabile) accentrato delle funzioni di acquisto*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2022, 741 ss.

⁶⁷ G. M. RACCA, *Collaborative and Strategic Procurement for supporting industrial innovation*, cit, 121-138. Voir : G. M. RACCA, S. PONZIO, *La mutualisation des achats dans le secteur de la santé publique : les centrales d'achat et les accords-cadres dans une perspective comparative*, in *Droit administratif*, 2011, 7-12 ; A. SANCHEZ-GRAELLS, *Public procurement by central purchasing bodies, competition and SMEs: towards a more dynamic model?*, in C. RISVIG HAMER, M. COMBA (eds.), *Centralising Public Procurement*, cit., 71 ss

⁶⁸ G. M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica : i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, cit., 70 ss.

La spécialisation plutôt que la concurrence entre centrales d'achat dans l'exercice de la fonction achat assure une augmentation des compétences professionnelles ainsi que de la qualité des marchés publics, grâce également aux nouvelles technologies numériques. Parmi les modèles organisationnels de mutualisation basés sur la spécialisation dans le système français, l'expérience de l'Union des Hôpitaux pour les Achats - UniHA, par exemple, est intéressante. Il s'agit d'un GCS (groupements de coopération sanitaire) qui réunit les plus grands hôpitaux français dans le cadre d'une politique d'achat commune, dont les activités sont coordonnées et contrôlées par un Comité de direction. La responsabilité opérationnelle du groupement d'achat est confiée aux coordinateurs de la chaîne d'approvisionnement (pharmaciens, directeurs d'hôpitaux, ingénieurs) dans les différents établissements membres, assistés par des acheteurs publics. La spécialisation dans certains secteurs de produits garantit le développement de stratégies d'achat appropriées, la collecte des besoins des membres du groupement et la conduite de procédures d'achat (au nom de tous les membres du groupement) sur la base de cahier des charges communes⁶⁹.

Dans le système juridique italien, des modèles de coopération peuvent être développés au niveau national entre les « soggetti aggregatori » et la centrale d'achat nationale (Consip S.P.A.) en dépassant les limites territoriales et appliquant le principe qui, dans les directives européennes, ouvre aux pouvoirs adjudicateurs recourir à des activités d'achat centralisées proposées par des centrales d'achat situées dans un autre État membre⁷⁰.

⁶⁹ Voir <https://www.uniha.org>. (1355 hôpitaux et 123 groupements hospitaliers de territoire - GHT - ont adhéré en 2022). En 2022, des achats de 5,9 milliards d'euros ont été effectués et des gains de 171 millions d'euros ont été enregistrés.

⁷⁰ Art. 39, par. 2, *Directive 2014/24/UE*. G. M. RACCA, *New perspectives for the aggregation of public contracts in the European context*, in R. F. ACEVEDO - P. VALCARCEL FERNANDEZ (eds by) *La contratación pública a debate : presente y futuro*, Thomson Reuters - Editorial Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, 455-492 ; G. M. RACCA, *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, cit. ; G. M. RACCA, S. PONZIO, *Nuovi modelli organizzativi per il joint procurement e l'innovazione dei contratti pubblici in Europa*, in R. F. ACEVEDO, P. VALCARCEL FERNANDEZ (ed. by) *Compra Pública Agregada*, 2016, 373-406 ; R. CAVALLO PERIN, G.

Une stratégie d'achat coordonnée au niveau national qui pourrait s'ouvrir aussi aux centrales d'achat européennes. A cet égard, il semble intéressant de rappeler les dispositions européennes qui permettent le recours à des activités d'achat centralisées proposées par des centrales d'achat situées dans un autre État membre, la passation de marchés publics (ou d'accords-cadres) conjoints de la part de plusieurs pouvoirs adjudicateurs de différents États membres. C'est aussi possible la création d'entités communes, y compris des groupements européens de coopération territoriale (GECT) ou d'autres entités constituées sur la base du droit national ou du droit de l'Union européenne. Ces dernières peuvent contribuer non seulement au développement de la coopération entre les pouvoirs adjudicateurs traditionnels (État et collectivités territoriales), mais aussi entre les organismes de droit public, assurant ainsi des développements innovants dans la passation de marchés publics également en affectant l'organisation et les activités des entités juridiques compétentes - telles que les centrales d'achat - qui peuvent ainsi dépasser leurs limites territoriales.

Abstract. *L'innovation (aussi) numérique des administrations publiques, essentielle pour lutter contre les crises actuelles de l'Union européenne et de ses États membres, est considérée comme fondamentale pour mettre en œuvre des réformes organisationnelles qui améliorent le système des contrats et des services publics. Dans le système juridique italien, le développement du système de qualification des pouvoirs adjudicateurs ainsi que la mutualisation des achats pour la promotion de la qualité et de l'efficacité des marchés publics sont au cœur de la récente réforme du Code des marchés publics. La contribution*

M. RACCA, *European administrative cooperation in public contracts and services*, in *Riv. Italiana di Dir. Pubblica Comunitaria*, 2016, 1457-1493 ; G. M. RACCA, *Les accords entre administrations publiques : coopération nationale et européenne pour l'intégration organisationnelle et l'efficacité fonctionnelle*, in *Dir. Amm.*, 2017, 101-145 ; G. M. RACCA, *Les marchés publics comme outil de politique industrielle*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (eds.), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Discipline of contracts and sustainable outsourcing*, Editoriale Scientifica, 2017, 171-193; G. M. RACCA, *The challenges of collaborative procurement in the healthcare sector*, in *World Hospitals and Health Services*, Vol 47 No 1, 2011, 18 ; G. M. RACCA, C. R. YUKINS (eds.), *Joint Public Procurement and Innovation : Lessons Across Borders*, in *Droit Administratif/Administrative Law Collection* (Dirigé par J. B. Auby), Bruxelles, Bruylant, 2019.

vise à analyser l'évolution de la mutualisation de marchés publics, afin de surmonter la fragmentation et d'orienter le pouvoir d'achat vers une économie plus innovante et durable. Il est souligné le rôle d'outils numériques pour garantir l'intégrité, l'efficacité et l'innovation dans les marchés publics et également de l'utilisation d'accords-cadres - en tant qu'outils pour promouvoir la coopération et réduire la duplication des procédures d'appel d'offres pour la qualité de la commande publique.