SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla)

15 ta' Mejju 2008 *

Fil-Kawżi magħquda C-147/06 u C-148/06,

li għandhom bħala suġġett talbiet għal deċiżjoni preliminari skond l-Artikolu 234 KE, imressqa mill-Consiglio di Stato (l-Italja), permezz ta' deċiżjonijiet tal-25 ta' Ottubru 2005, li waslu fil-Qorti tal-Ġustizzja fl-20 ta' Marzu 2006, fil-proċeduri

SECAP SpA (C-147/06),

vs

Comune di Torino,

fil-preżenza ta':

Tecnoimprese Srl,

Gambarana Impianti Snc,

ICA Srl,

Cosmat Srl,

Consorzio Ravennate,

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan

ARCAS SpA,

Regione Piemonte,

u

Santorso Soc. coop. arl (C-148/06)

vs

Comune di Torino,

fil-preżenza ta':

Bresciani Bruno Srl,

Azienda Agricola Tekno Green Srl,

Borio Giacomo Srl,

Costrade Srl,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla),

komposta minn G. Arestis, President tat-Tmien Awla, aġent President tar-Raba' Awla, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (Relatur), J. Malenovský u T. von Danwitz, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Reġistratur: M. Ferreira, Amministratur Prinċipali,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tal-25 ta' Ottubru 2007,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal SECAP SpA, minn F. Videtta, avvocato,

— għal Santorso Soc. coop. arl, minn B. Amadio, L. Fumarola u S. Bonatti, avvocati,

— għall-Comune di Torino, minn M. Caldo, A. Arnone u M. Colarizi, avvocati,

— għall-Gvern Taljan, minn I. M. Braguglia, bħala aġent, assistit minn D. Del Gaizo u F. Arena, avvocati dello Stato,

— għall-Gvern Ġermaniż, minn M. Lumma, bħala aġent,

— għall-Gvern Franċiż, minn G. de Bergues u J.-C. Gracia, bħala aġenti,

— għall-Gvern Litwan, minn D. Kriaučiūnas, bħala aġent,

— għall-Gvern Olandiż, minn H. G. Sevenster u P. van Ginneken, bħala aġenti,

— għall-Gvern Awstrijak, minn M. Fruhmann, bħala aġent,

— għall-Gvern Slovakk, minn R. Procházka, bħala aġent,

— għall-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej, minn X. Lewis u D. Recchia, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tas-27 ta' Novembru 2007,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talbiet għal deċiżjoni preliminari jirrigwardaw l-interpretazzjoni tal-Artikolu 30(4) tad-Direttiva tal-Kunsill 93/37/KEE, tal-14 ta' Ġunju 1993, li tikkonċerna

l-koordinament tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tax-xogħlijiet pubbliċi (ĠU L 199, p. 54), kif emendata permezz tad-Direttiva 97/52/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-13 ta' Ottubru 1997 (ĠU L 328, p. 1, iktar 'il quddiem id-"Direttiva 93/37"), u tal-prinċipji fundamentali tad-dritt Komunitarju dwar il-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet.

2 Dawn it-talbiet ġew ippreżentati fil-kuntest ta' kawżi mressqa minn SECAP SpA (iktar 'il quddiem "SECAP") u Santorso Soc. coop. arl (iktar 'il quddiem "Santorso") kontra l-Comune di Torino dwar il-kompatibbiltà mad-dritt Komunitarju ta' regola tal-leġiżlazzjoni Taljana li tipprevedi, f'dak li jikkonċerna l-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet ta' valur inqas mil-livell previst mid-Direttiva 93/37, l-esklużjoni awtomatika ta' offerti li jiġu kkunsidrati li huma baxxi b'mod anormali.

Il-kuntest ġuridiku

Il-leġiżlazzjoni Komunitarja

3 Skond l-Artikolu 6(1)(a) tagħha, id-Direttiva 93/37 tapplika "[...] għall-kuntratti ta' xogħlijiet pubbliċi li l-valur stmat tagħhom nett mit-taxxa ta' valur miżjud (VAT) ma jkunx inqas mill-ekwivalenti f'[EUR] ta' 5000000dritt speċjali ta' ġbid (SDRs)".

4 Skond id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 30 tad-Direttiva 93/37, li jinsab fit-Titolu IV tagħha, intitolat "Regoli komuni ta' parteċipazzjoni", li l-Kapitolu 3 tiegħu jikkonċerna l-"Kriterji għall-għoti ta' kuntratti":

"1. Il-kriterji li fuqhom l-awtoritajiet ta' kuntrattar [l-awtoritajiet kontraenti] għandhom jibbażaw l-għoti ta' kuntratti għandhom ikunu:

a) jew l-irħas prezz biss;

b) jew, meta l-għoti jsir lejn l-iktar offerta ekonomikament vantaġġjuża, diversi kriterji skond il-kuntratt: eż. prezz, perijodu biex jitlesta, spejjeż, profitabilità, meritu tekniku.

[…]

4. Jekk, għal kuntratt partikolari, […] l-offerti jidhru li huma abnormalment baxxi b'relazzjoni max-xogħol, l-awtorità ta' kuntrattar [l-awtorità kontraenti] għandha, qabel ma tirrifjuta dawk l-offerti, titlob, bil-miktub, dettalji tal-elementi kostitwenti ta' l-offerta li hija tikkonsidra relevanti u għandha tivverifika dawk l-elementi kostitwenti billi tikkunsidra l-ispjegazzjonijiet li jkunu waslu.

L-awtorità ta' kuntrattar [l-awtorità kontraenti] tista' tikkunsidra spjegazzjonijiet li huma ġġustifikati fuq bażi oġġettiva inkluża l-ekonomija tal-metodu ta' kostruzzjoni, jew is-soluzzjoni teknika magħżula, jew il-kondizzjonijiet eċċezzjonalment favorevoli disponibbli għal dak li jagħmel l-offerta fl-attwazzjoni tax-xogħol, jew l-oriġinalità tax-xogħol propost minn dak li jagħmel l-offerta.

Jekk id-dokumenti rrelatati mal-kuntratt jipprovdu għall-għoti ta' l-offerta bl-anqas prezz, l-awtorità ta' kuntrattar [l-awtorità kontraenti] għandha tikkomunika lejn il-Kummissjoni [iċ-ċaħda ta'] l-offerti li hija tikkunsidra bħala li huma rħas iżżejjed.

[…]”

5 Il-kontenut tal-Artikolu 30(4) tad-Direttiva 93/37 huwa riprodott b’mod iktar żviluppat fl-Artikolu 55, intitolat “Offerti abnormalment baxxi”, tad-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-31 ta’ Marzu 2004, fuq koordinazzjoni ta’ proċeduri għall-għoti ta’ kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi (ĠU L 134, p. 114). Skond l-ewwel premessa tagħha, id-Direttiva 2004/18 tikkonsolida f’test wieħed id-diversi direttivi applikabbli għall-proċeduri għall-għoti ta’ kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, kuntratti pubbliċi għal provvisti u kuntratti pubbliċi għal servizzi u, skond l-Artikolu 80(1) tagħha, kellha tiġi trasposta fid-dritt intern tal-Istati Membri sa mhux iktar tard mill-31 ta’ Jannar 2006.

6 Ir-raġuni għaliex l-offerti li jidhru li huma baxxi b’mod anormali meta mqabbla mal-prestazzjoni mhumiex esklużi b’mod awtomatiku tirriżulta mill-ewwel paragrafu tas-sitta u erbgħin premessa tad-Direttiva 2004/18, li skond it-termini tagħha “[k]untratti għandhom jiġu assenjati fuq il-bażi ta’ kriterj[i] oġġettiv[i] […] li [j]iggarantixx[u] li l-offerti huma assessjati fuq il-kondizzjonijiet ta’ kompetizzjoni effettiva. Bħala riżultat, huwa xieraq li [tiġi aċċettata] l-applikazzjoni ta’ [żewġ] kriterj[i] [ta’] l-għoti […] biss: ‘l-inqas prezz’ u ‘l-iktar offerta vantaġġjuża ekonomikament’”. Dawn iż-żewġ kriterji għall-għoti ta’ kuntratt huma msemmija fl-Artikolu 30(1)(a) u (b) tad-Direttiva 93/37 u fl-Artikolu 53(1)(a) u (b) tad-Direttiva 2004/18.

Il-leġiżlazzjoni nazzjonali

7 Id-Direttiva 93/37 ġiet trasposta fid-dritt intern Taljan permezz tal-Liġi Nru 109, liġi qafas għal dak li għandu x’jaqsam max-xogħlijiet pubbliċi (Legge quadro in materia di lavori pubblici), tal-11 ta’ Frar 1994 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 41, tad-19 ta’ Frar 1994).

8 L-Artikolu 21(1*bis*) tal-imsemmija liġi, fil-verżjoni tagħha applikabbli għall-kwistjonijiet fil-kawża prinċipali (iktar 'il quddiem il-"Liġi Nru 109/94"), huwa fformulat kif ġej:

"Fil-każ li kuntratt ta' xogħlijiet ta' valur daqs jew ogħla minn EUR 5 miljun ta' SDRs jingħata abbażi tal-kriterju tal-orħos prezz fis-sens tas-subparagrafu 1, l-amministrazzjoni kkonċernata għandha tanalizza l-anomalija, fis-sens tal-Artikolu 30 tad-Direttiva 93/37 [...], ta' kull offerta li tippreżenta tnaqqis daqs jew ogħla mill-medja aritmetika tal-perċentwali tat-tnaqqis ta' kull offerta li tkun ġiet ammessa, b'esklużjoni ta' 10 %, miġjuba sa l-eqreb unità superjuri, tal-offerti li jkollhom l-ogħla jew l-inqas tnaqqis rispettivament, miżjuda bid-differenza aritmetika medja tal-perċentwali ta' tnaqqis li jaqbżu l-medja ċċitata iktar 'il fuq.

Meta jiġu ppreżentati, l-offerti għandhom ikunu akkumpanjati mill-ispjegazzjonijiet kollha li jirrigwardaw l-elementi kostitwenti l-iktar sinjifikattivi tal-prezzijiet indikati fl-avviż tas-sejħa għal offerti jew fl-ittra ta' stedina u li flimkien jammontaw għal mill-anqas 75 % tal-valur bażiku tal-kuntratt. L-avviż tas-sejħa għal offerti jew l-ittra ta' stedina għandhom jippreċiżaw il-modi ta' preżentazzjoni ta' spjegazzjonijiet, iżda għandhom jindikaw ukoll liema huma dawk li eventwalment se jkunu meħtieġa għall-ammissibbiltà tal-offerti. Mhumiex meħtieġa spjegazzjonijiet għall-elementi li għalihom valur minimu jista' jiġi ddeterminat abbażi ta' informazzjoni uffiċjali. Jekk l-eżami tal-ispjegazzjonijiet mitluba u ppreżentati ma jkunx biżżejjed sabiex jeskludi l-inkoerenza tal-offerta, l-offerent għandu jiġi misteden jimla d-dokumenti ġustifikattivi msemmija u l-esklużjoni tista' tiġi deċiża biss meta ssir il-verifika ulterjuri, bis-smigħ tal-partijiet.

F'dak li jirrigwarda biss il-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet ta' valur inqas mil-livell Komunitarju, l-amministrazzjoni kkonċernata għandha awtomatikament teskludi mill-proċedura l-offerti li jkollhom perċentwali ta' tnaqqis daqs jew ogħla minn dik stabbilita skond l-ewwel paragrafu ta' dan is-subartikolu. Il-proċedura ta' esklużjoni awtomatika ma tapplikax meta n-numru ta' offerti validi jkun inqas minn ħamsa."

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

9 SECAP ħadet sehem f'sejħa għal offerti miftuħa, imnedija mill-Comune ta' Torino matul Diċembru tas-sena 2002, dwar kuntratt pubbliku għal xogħlijiet b'valur stmat bħala EUR 4 699 999. Fid-data ta' din is-sejħa għal offerti, il-livell meħtieġ għall-applikazzjoni tad-Direttiva 93/37 kien stabbilit, skond l-Artikolu 6(1)(a) tagħha, bħala EUR 6 242 028. Santorso ħadet sehem f'sejħa għal offerti analoga, imnedija matul Settembru tas-sena 2004, b'valur stmat bħala EUR 5 172 579. F'din l-aħħar data, il-livell meħtieġ għall-applikazzjoni tad-Direttiva 93/37 kien ta' EUR 5 923 624. Għalhekk, fiż-żewġ każijiet, il-valur stmat tal-kuntratti inkwistjoni kien inqas mil-livelli rispettivi meħtieġa għall-applikazzjoni tad-Direttiva 93/37.

10 L-avviżi li permezz tagħhom il-Comune di Torino nieda l-imsemmija proċeduri ta' sejħiet għal offerti jippreċiżaw li l-għażla kellha ssir abbażi tal-kriterju tal-iktar tnaqqis qawwi, b'verifika tal-offerti baxxi b'mod anormali u mingħajr esklużjoni awtomatika ta' dawn l-offerti. Dawn l-avviżi kienu bbażati fuq deliberazzjoni tal-Giunta comunale (l-organu eżekuttiv tal-Comune) li kienet tipprevedi li l-applikazzjoni tal-kriterju tal-iktar tnaqqis qawwi kienet tinvolvi l-verifika ta' offerti "anormali" skont id-Direttiva 93/37, inkluż fir-rigward tal-kuntratti għal ammont anqas mil-livell Komunitarju, b'tali mod li ma ġiex applikat l-Artikolu 21(1*bis*) tal-Liġi Nru 109/94 safejn jipprevedi l-esklużjoni awtomatika tal-offerti baxxi b'mod anormali.

11 L-evalwazzjoni tal-offerti ppermettiet li dawk ta' SECAP u ta' Santorso jiġu kklassifikati fl-ewwel livell ta' dawk li ġew ikkunsidrati bħala "mhux anormali". Wara li vverifika l-offerti baxxi b'mod anormali, il-Comune di Torino fl-aħħar warrab l-offerti ta' SECAP u ta' Santorso favur dawk ta' kumpanniji oħrajn.

12 SECAP u Santorso kkontestaw din id-deċiżjoni quddiem it-Tribunale amministrativo regionale tal-Piemonte fejn sostnew li l-Liġi Nru 109/94 timponi fuq l-awtorità kontraenti obbligu imperattiv li teskludi l-offerti baxxi b'mod anormali, mingħajr ma tħallilha xi marġni ta' diskrezzjoni fir-rigward tal-applikazzjoni ta' proċedura ta' verifika kontradittorja.

13 Permezz ta' sentenzi tal-11 ta' Ottubru 2004 u tat-30 ta' April 2005, l-imsemmija qorti ċaħdet rispettivament ir-rikorsi ta' SECAP u ta' Santorso abbażi tal-motiv li l-proċedura ta' esklużjoni awtomatika tal-offerti baxxi b'mod anormali mhijiex obbligatorja għall-awtoritajiet kontraenti, iżda tħalli lil dawn tal-aħħar l-għażla sabiex jordnaw li ssir verifika tal-eventwali anomalija li tirriżulta mill-prezz baxx ta' dawn l-offerti, inkuż fir-rigward tal-kuntratti li l-ammont tagħhom huwa anqas mil-livell Komunitarju.

14 SECAP u Santorso appellaw kontra dawn is-sentenzi quddiem il-Consiglio di Stato. Dan tal-aħħar qabel mat-teżi ta' dawn il-kumpanniji dwar in-natura obbligatorja tar-regola ta' esklużjoni awtomatika tal-offerti baxxi b'mod anormali, mingħajr madankollu ma seta' jwarrab l-argumenti żviluppati mill-Comune di Torino li, filwaqt li bbaża ruħu fuq informazzjoni statistika, spjega li din ir-regola, minħabba r-riġidità kbira tagħha, tinkoraġġixxi l-kollużjoni bejn l-impriżi, li jiftiehmu bejniethom fuq il-prezzijiet sabiex jinfluwenzaw l-eżitu tal-proċedura ta' sejħa għal offerti, b'tali mod li jinħoloq preġudizzju kemm għall-awtorità kontraenti kif ukoll għall-offerenti l-oħra li, fil-biċċa l-kbira tagħhom, huma impriżi stabbiliti fit-territorju ta' Stat Membru ieħor.

15 Il-qorti tar-rinviju tirreferi għall-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li tipprovdi, f'dak li jikkonċerna l-kuntratti li, fid-dawl tas-suġġett tagħhom, ma jaqgħux fil-kamp ta' applikazzjoni tad-direttivi dwar il-kuntratti pubbliċi, li l-awtoritajiet kontraenti huma obbligati josservaw ir-regoli fundamentali tat-Trattat KE, b'mod partikolari l-prinċipju ta' non-diskriminazzjoni minħabba ċ-ċittadinanza (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tas-7 ta' Diċembru 2000, Telaustria u Telefonadress, C-324/98, Ġabra p. I-10745, punt 60), kif ukoll għall-ġurisprudenza li tipprojbixxi lill-Istati Membri jimplementaw dispożizzjonijiet li jipprevedu, f'dak li jikkonċerna l-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet li l-valur tagħhom ikun ogħla mil-livell Komunitarju, l-esklużjoni

awtomatika ta' ċerti offerti partikolari skond kriterju matematiku, minflok ma jobbligaw lill-awtorità kontraenti tapplika l-proċedura ta' verifika kontradittorja prevista mir-regoli Komunitarji (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tat-22 ta' Ġunju 1989, Costanzo, 103/88, Ġabra p. 1839, punt 19).

16 Fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet u peress li għandu dubji dwar ir-risposta li għandha tingħata lill-kwistjoni jekk ir-regola dwar il-verifika kontradittorja ta' offerti baxxi b'mod anormali tistax tiġi kkunsidrata bħala prinċipju fundamentali tad-dritt Komunitarju, li tista' tirbaħ fuq eventwali dispożizzjonijiet nazzjonali kuntrarji, il-Consiglio di Stato ddeċieda li jissospendi l-proċedimenti quddiemu u li jagħmel is-segwenti domandi għal deċiżjoni preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja, li huma fformulati f'termini identiċi fiż-żewġ kawżi C-147/06 u C-148/06:

"1) Ir-regola stabbilita fl-Artikolu 30(4) tad-Direttiva 93/37 [...], jew dik simili għaliha kif tinstab fl-Artikolu 55(1) u (2) tad-Direttiva 2004/18 [...] (jekk hija din tal-aħħar li għandha titqies bħala applikabbli), li tgħid li meta l-offerti jkunu jidhru baxxi b'mod anormali fil-konfront tal-prestazzjoni, l-awtorità kontraenti għandha, qabel ma tkun tista' tirrifjuta dawn l-offerti, titlob, bil-miktub, dettalji dwar l-elementi kostitwenti tal-offerta li hija tqis rilevanti u għandha tivverifika dawn l-elementi kostitwenti billi tikkunsidra l-ispjegazzjonijiet ipprovduti, għandha jew m'għandhiex tiġi kkunsidrata bħala li tikkonferma prinċipju fundamentali tad-dritt Komunitarju?

2) Fil-każ ta' tweġiba negattiva għad-domanda preċedenti, fil-każ li m'għandhiex il-karatteristiċi ta' prinċipju fundamentali tad-dritt Komunitarju, għandu jitqies li r-regola stabbilita fl-Artikolu 30(4) tad-Direttiva 93/37 [...], jew dik li hija simili għaliha kif tinstab fil-Artikolu 55(1) u (2) tad-Direttiva 2004/18 [...] (jekk hija din tal-aħħar li għandha titqies bħala applikabbli), li tgħid li meta l-offerti jkunu jidhru baxxi b'mod anormali fil-konfront tal-prestazzjoni, l-awtorità kontraenti għandha, qabel ma tkun tista' tirrifjuta dawn l-offerti, titlob, bil-miktub, dettalji dwar l-elementi kostitwenti tal-offerta li hija tqis rilevanti u għandha tivverifika dawn l-elementi kostitwenti billi tikkunsidra l-ispjegazzjonijiet ipprovduti, hija korollarju impliċitu jew "prinċipju sussidjarju" tal-prinċipju ta' kompetizzjoni, meħud flimkien mal-prinċipju ta' trasparenza amministrattiva u l-prinċipju ta'

non-diskriminazzjoni minħabba ċ-ċittadinanza, u għandha għalhekk titqies bħala direttament applikabbli u bħala li għandha preċedenza fuq id-dispożizzjonijiet nazzjonali, li eventwalment ma jkunux konformi, adottati mill-Istati Membri sabiex jirregolaw il-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi li ma jaqgħux fil-kamp ta' applikazzjoni diretta tad-dritt Komunitarju?"

17 B'digriet tal-President tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-10 ta' Mejju 2006, il-kawżi C-147/06 u C-148/06 ġew magħquda għall-finijiet tal-proċedura bil-miktub u tal-proċedura orali, kif ukoll tas-sentenza.

Fuq id-domandi preliminari

18 Permezz tad-domandi tagħha, li għandhom jiġu eżaminati flimkien, il-qorti tar-rinviju qiegħda essenzjalment tistaqsi jekk il-prinċipji fundamentali tad-dritt Komunitarju li jirregolaw ukoll l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, li tagħhom l-Artikolu 30(4) tad-Direttiva 93/37 jikkostitwixxi espressjoni speċifika, jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li, f'dak li jikkonċerna l-kuntratti ta' valur inqas mil-livell stabbilit fl-Artikolu 6 (1)(a) ta' din id-direttiva, tobbliga lill-awtoritajiet kontraenti, meta n-numru ta' offerti validi jkun ta' iktar minn ħamsa, jeskludu awtomatikament offerti meqjusa bħala baxxi b'mod anormali meta mqabbla mal-prestazzjoni, skond kriterju matematiku previst minn din il-leġiżlazzjoni, mingħajr ma tippermetti lill-awtoritajiet kontraenti ebda possibbiltà li jivverifikaw l-elementi kostitwenti ta' dawn l-offerti billi jitolbu dettalji dwar dawn l-elementi mingħand l-offerenti kkonċernati.

19 Għandu jiġi rrilevat li l-proċeduri partikolari u rigorożi previsti mid-direttivi Komunitarji li jikkoordinaw il-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi japplikaw biss

għall-kuntratti li l-valur tagħhom jaqbeż il-livell previst espressament f'kull waħda mill-imsemmija direttivi (digriet tat-3 ta' Diċembru 2001, Vestergaard, C-59/00, Ġabra p. I-9505, punt 19). Għalhekk, ir-regoli ta' dawn id-direttivi ma japplikawx għall-kuntratti li l-valur tagħhom ma jilħaqx il-livell stabbilit minn dawn id-direttivi (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-21 ta' Frar 2008, Il-Kummissjoni vs L-Italja, C-412/04, Ġabra p. I-619, punt 65).

20 Dan ma jfissirx madankollu li dawn il-kuntratti tal-aħħar huma esklużi mill-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt Komunitarju (digriet Vestergaard, iċċitat iktar 'il fuq, punt 19). Fil-fatt, skond ġurisprudenza kostanti tal-Qorti tal-Ġustizzja, f'dak li jikkonċerna l-għoti ta' kuntratti li, fid-dawl tal-valur tagħhom, mhumiex suġġetti għall-proċeduri previsti mir-regoli Komunitarji, l-awtoritajiet kontraenti huma xorta waħda marbuta jirrispettaw ir-regoli fundamentali tat-Trattat u l-prinċipju ta' non-diskriminazzjoni fuq il-bażi ta' ċittadinanza b'mod partikolari (sentenza Telaustria u Telefonadress, iċċitata iktar 'il fuq, punt 60; digriet Vestergaard, iċċitata iktar 'il fuq, punti 20 u 21; sentenzi tal-20 ta' Ottubru 2005, Il-Kummissjoni vs Franza, C-264/03, Ġabra p. I-8831, punt 32, u tal-14 ta' Ġunju 2007, Medipac-Kazantzidis, C-6/05, Ġabra p. I-4557, punt 33).

21 Madankollu, skond il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-applikazzjoni tar-regoli fundamentali u tal-prinċipji ġenerali tat-Trattat għall-għoti ta' kuntratti b'valur inqas mil-livell meħtieġ għall-applikazzjoni tad-direttivi Komunitarji tippresupponi li l-kuntratti inkwistjoni jkollhom interess transkonfinali ċert (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tat-13 ta' Novembru 2007, Il-Kummissjoni vs L-Irlanda, C-507/03, Ġabra p. I-9777, punt 29, kif ukoll Il-Kummissjoni vs L-Italja, iċċitata iktar 'il fuq, punti 66 u 67).

22 Huwa fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet li għandha tiġi eżaminata leġiżlazzjoni nazzjonali bħal ma hija dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

23 Mill-inkartament ippreżentat lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-imsemmija leġiżlazzjoni tobbliga lill-awtorità kontraenti kkonċernata, f'dak li jikkonċerna l-għoti ta' kuntratti b'valur inqas mil-livell previst fl-Artikolu 6(1)(a) tad-Direttiva 93/37, teskludi awtomatikament offerti li, skond kriterju matematiku stabbilit minn din il-leġiżlazzjoni, jiġu kkunsidrati bħala baxxi b'mod anormali meta mqabbla mal-prestazzjoni, bl-unika eċċezzjoni li din ir-regola ta' esklużjoni awtomatika ma tapplikax meta n-numru ta' offerti validi jkun inqas minn ħamsa.

24 Għalhekk, l-imsemmija regola, ifformulata f'termini ċari, obbligatorji u assoluti, tagħti lill-offerenti li ppreżentaw offerti baxxi b'mod anormali l-possibbiltà li jressqu prova li dawn l-offerti huma kredibbli u serji. Dan l-aspett tal-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali jista' jwassal għal riżultati inkompatibbli mad-dritt Komunitarju jekk kuntratt partikolari jista', fid-dawl tal-karatteristiċi tiegħu, ikollu interess transkonfinali ċert u jiġbed għalhekk operaturi minn Stati Membri oħra. Kuntratt għal xogħlijiet jista', pereżempju, ikollu dan l-interess transkonfinali minħabba l-valur stmat tiegħu, flimkien mat-teknikalità tiegħu jew mal-post fejn isiru x-xogħlijiet li jkun ta' natura li jiġbed l-interess ta' operaturi barranin.

25 Kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punti 45 u 46 tal-konklużjonijiet tiegħu, din il-leġiżlazzjoni, għalkemm oġġettiva u mhux disrkriminatorja fiha nnifisha, tista' tikser il-prinċipju ġenerali ta' non-diskriminazzjoni fil-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti li jkollhom interess transkonfinali.

26 Fil-fatt, l-applikazzjoni tar-regola ta' esklużjoni awtomatika ta' offerti kkunsidrati bħala baxxi b'mod anormali għall-kuntratti li jkollhom interess transkonfinali ċert tista' tikkostitwixxi diskriminazzjoni indiretta, billi fil-prattika tqiegħed fi żvantaġġ lill-opertaturi ta' Stati Membri oħra li, peress li jkollhom strutturi ta' spejjeż differenti jkunu jistgħu jibbenefikaw minn ekonomija ta' skala importanti jew peress li jkunu jixtiequ jnaqqsu l-marġni ta' profitt tagħhom sabiex ikunu jistgħu jidħlu

fis-suq ikkunsidrat b'mod iktar effikaċi, ikunu jistgħu jagħmlu offerta kompetittiva u, fl-istess ħin, serja u kredibbli, li madankollu l-awtorità kontraenti ma tkunx tista' tikkunsidra minħabba l-imsemmija leġiżlazzjoni.

27 Barra minn dan, kif irrileva wkoll il-Comune di Torino u l-Avukat Ġenerali fil-punti 43, 46 u 47 tal-konklużjonijiet tiegħu, din il-leġiżlazzjoni tista' tagħti lok għal attitudnijiet u għal arranġamenti anti-kompetittivi, jiġifieri prattiċi ta' kollużjoni, bejn impriżi nazzjonali jew lokali intiżi li jirriżervaw għal dawn tal-aħħar il-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet.

28 Għalhekk, l-applikazzjoni tar-regola ta' esklużjoni awtomatika ta' offerti baxxi b'mod anormali għall-kuntratti li jkollhom interess transkonfinali ċert tista' ċċaħħad lill-operaturi ekonomiċi ta' Stati Membri oħra mill-possibbiltà li jikkompetu b'mod iktar effikaċi mal-operaturi stabbiliti fl-Istat Membru kkunsidrat u b'hekk taffettwa l-aċċess tagħhom għas-suq ta' dan l-Istat, b'tali mod li għalhekk tfixkel l-eżerċizzju tal-libertà ta' stabbiliment u tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, ħaġa din li tikkostitwixxi restrizzjoni għal dawn il-libertaijiet (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tas-17 ta' Ottubru 2002, Payroll *et*, C-79/01, Ġabra p. I-8923, punt 26; tal-5 ta' Ottubru 2004, CaixaBank France, C-442/02, Ġabra p. I-8961, punti 12 u 13, kif ukoll tat-3 ta' Ottubru 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Ġabra p. I-9521, punt 46).

29 Permezz tal-applikazzjoni ta' din il-leġiżlazzjoni għall-kuntratti li jkollhom interess transkonfinali ċert, l-awtoritajiet kontraenti, imċaħħda minn kull fakultà li jevalwaw is-saħħa u l-kredibbiltà ta' offerti baxxi b'mod anormali, ma jistgħux jissodisfaw l-obbligu tagħhom li jħarsu r-regoli fundamentali tat-Trattat dwar il-moviment liberu kif ukoll il-prinċipju ta' non-diskriminazzjoni, kif tirrikjedi l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja ċċitata fil-punt 20 ta' din is-sentenza. Il-privazzjoni ta' din il-fakultà tmur ukoll kontra l-interess proprju tal-awtoritajiet kontraenti, minħabba l-fatt li huma ma jkunux jistgħu jevalwaw l-offerti mressqa quddiemhom f'kundizzjonijiet ta' kompetizzjoni effettiva u għalhekk ma jkunux jistgħu jagħtu l-kuntratt skond il-kriterji, stabbiliti wkoll fl-interess pubbliku, tal-prezz l-iktar baxx jew tal-offerta l-iktar vantaġġjuża ekonomikament.

30 L-evalwazzjoni, qabel jiġu ddefiniti t-termini tal-avviż għal sejħa għal offerti, ta' eventwali interess transkonfinali ta' kuntratt li l-valur stmat tiegħu jkun inqas mil-livell previst mir-regoli Komunitarji hija, fil-prinċipju, kompetenza tal-awtorità kontraenti kkonċernata, dejjem bil-kundizzjoni li din l-evalwazzjoni tista' tiġi suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju.

31 Huwa madankolu permess li leġiżlazzjoni tistabbilixxi, fil-livell nazzjonali jew lokali, kriterji oġġettivi li jindikaw l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert. Dawn il-kriterji jistgħu jkunu, b'mod partikolari, l-ammont konsiderevoli tal-kuntratt inkwistjoni, flimkien mal-post ta' eżekuzzjoni tax-xogħlijiet. Huwa possibbli wkoll li tiġi eskluża l-eżistenza ta' dan l-interess fil-każ, pereżempju, tal-interess ekonomiku żgħir ħafna tal-kuntratt inkwistjoni (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-21 ta' Lulju 2005, Coname, C-231/03, Ġabra p. I-7287, punt 20). Madankollu, huwa meħtieġ li jiġi kkunsidrat il-fatt li, xi drabi, il-fruntieri jgħaddu minn bliet kbar li jinsabu fit-territorju ta' Stati Membri differenti u li, f'dawn iċ-ċirkustanzi, anki kuntratti ta' valur żgħir jista' jkollhom interess transkonfinali.

32 Anki meta jkun hemm interess transkonfinali ċert, l-esklużjoni awtomatika ta' ċerti offerti minħabba li jkunu ta' natura baxxa b'mod anormali tista' tkun aċċettabbli meta l-użu ta' din ir-regola jkun iġġustifikat min-numru għoli ħafna ta' offerti, ċirkustanza li tista' tobbliga lill-awtorità kontraenti kkonċernata tivverifika, b'mod kontradittorju, numru ta' offerti tant għoli li jkun iktar mill-kapaċità amministrattiva tal-imsemmija awtorità kontraenti jew jista', minħabba d-dewmien li din il-verifika tista' toħloq, ipoġġi fil-periklu t-twettiq tal-proġett.

33 F'dawn iċ-ċirkustanzi, leġiżlazzjoni nazzjonali jew lokali jew anki awtorità kontraenti stess jistgħu jistabbilixxu livell raġjonevoli għall-applikazzjoni tal-esklużjoni awtomatika tal-offerti baxxi b'mod anormali. Madankollu, il-livell ta' ħames offerti validi stabbilit fit-tielet subparagrafu tal-Artikolu 21(1*bis*) tal-Liġi Nru 109/94, ma jistax jiġi kkunsidrat raġjonevoli.

34 F'dak li jikkonċerna l-kwistjonijiet fil-kawżi prinċipali, hija l-qorti tar-rinviju li għandha tagħmel evalwazzjoni dettaljata tal-elementi rilevanti kollha li jikkonċernaw iż-żewġ kuntratti inkwistjoni sabiex tivverifika l-eżistenza, f'dawk iż-żewġ każijiet, ta' interess transkonfinali ċert.

35 Għalhekk ir-risposta li għandha tingħata lid-domandi magħmula hija li r-regoli fundamentali tat-Trattat dwar il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi, kif ukoll il-prinċipju ġenerali ta' non-diskriminazzjoni, jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li, f'dak li jirrigwarda l-kuntratti ta' valur inqas mil-livell stabbilit fl-Artikolu 6(1)(a) tad-Direttiva 93/37 u li jkollhom interess transkonfinali ċert, tobbliga imperattivament lill-awtoritajiet kontraenti, meta n-numru ta' offerti validi jkun iktar minn ħamsa, jeskludu awtomatikament l-offerti kkunsidrati bħala baxxi b'mod anormali meta mqabbla mal-prestazzjoni, skond kriterju matematiku previst minn din il-leġiżlazzjoni, mingħajr ma tħalli ebda possibbilità lill-imsemmija awtoritajiet kontraenti li jivverifikaw l-elementi kostitwenti ta' dawn l-offerti billi jitolbu dettalji dwar dawn l-elementi mingħand l-offerenti. Dan ma jkunx il-każ jekk leġiżlazzjoni nazzjonali jew lokali, jew saħansitra l-awtorità kontraenti kkonċernata, minħabba n-numru kbir ħafna ta' offerti li jista' jobbliga lill-awtorità kontraenti tivverifika, b'mod kontradittorju, numru ta' offerti tant kbir li jkun iktar mill-kapaċità amministrattiva tagħha jew jista', minħabba d-dewmien li din il-verifika tista' toħloq, ipoġġi fil-periklu t-twettiq tal-proġett, jistabbilixxu livell raġjonevoli li jekk ma jintlaħaqx tiġi applikata l-esklużjoni awtomatika ta' offerti baxxi b'mod anormali.

Fuq l-ispejjeż

36 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija dik il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (Ir-Raba' Awla) taqta' u tiddeċiedi:

Ir-regoli fundamentali tat-Trattat KE dwar il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi, kif ukoll il-prinċipju ġenerali ta' non-diskriminazzjoni, jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li, f'dak li jirrigwarda l-kuntratti ta' valur inqas mil-livell stabbilit fl-Artikolu 6(1)(a) tad-Direttiva tal-Kunsill 93/37/KEE, tal-14 ta' Ġunju 1993, li tikkonċerna l-koordinament tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tax-xogħlijiet pubbliċi, kif emendata permezz tad-Direttiva 97/52/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-13 ta' Ottubru 1997, u li jkollhom interess transkonfinali ċert, tobbliga imperattivament lill-awtoritajiet kontraenti, meta n-numru ta' offerti validi jkun iktar minn ħamsa, jeskludu awtomatikament l-offerti kkunsidrati bħala baxxi b'mod anormali meta mqabbla mal-prestazzjoni, skond kriterju matematiku previst minn din il-leġiżlazzjoni, mingħajr ma tħalli ebda possibbilità lill-imsemmija awtoritajiet kontraenti li jivverifikaw l-elementi kostitwenti ta' dawn l-offerti billi jitolbu dettalji dwar dawn l-elementi mingħand l-offerenti. Dan ma jkunx il-każ jekk leġiżlazzjoni nazzjonali jew lokali, jew saħansitra l-awtorità kontraenti kkonċernata, minħabba n-numru kbir ħafna ta' offerti li jista' jobbliga lill-awtorità kontraenti tivverifika, b'mod kontradittorju, numru ta' offerti tant kbir li jkun iktar mill-kapaċità amministrattiva tagħha jew jista', minħabba d-dewmien li din il-verifika tista' toħloq, ipoġġi fil-periklu t-twettiq tal-proġett, jistabbilixxu livell raġjonevoli li jekk ma jintlaħaqx tiġi applikata l-esklużjoni awtomatika ta' offerti baxxi b'mod anormali.

Firem