



Ġabra tal-ġurisprudenza

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

6 ta' Ottubru 2016*

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet — Direttiva 2004/18/KE — Artikolu 7(c) — Ammont tal-limiti għall-kuntratti pubbliċi — Limitu mhux milħuq — Offerti anormalment baxxi — Esklużjoni awtomatika — Diskrezzjoni tal-awtorità kontraenti — Obbligi tal-awtorità kontraenti li jirriżultaw mil-libertà ta' stabbiliment, mil-libertà li jiġu pprovduti servizzi u mill-prinċipju ġenerali ta' nondiskriminazzjoni — Kuntratti li jistgħu jkollhom interess transkonfinali ċert”

Fil-Kawża C-318/15,

li għandha bhala sugġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mit-Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (qorti amministrattiva reġjonali tal-Piemonte, l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tad-29 ta' April 2015, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-26 ta' Ġunju 2015, fil-proċedura

Tecnoedi Costruzioni Srl

vs

Comune di Fossano,

fil-preżenza ta':

Ge.Co. Italia SpA,

Niccoli Costruzioni Srl,

Selva Mercurio Srl,

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

komposta minn T. von Danwitz, President tal-Awla, C. Lycourgos, E. Juhász (Relatur), C. Vajda u K. Jürimäe, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: Y. Bot,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li rat id-deċiżjoni, meħuda wara li nstema' l-Avukat Ġenerali, li l-kawża tinqata' mingħajr konkluzjonijiet

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

- għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn C. Colelli, avvocato dello Stato,
- għall-Kummissjoni Ewropea, minn G. Gattinara u A. Tokár, bħala aġenti,

tagħti l-preżenti

Sentenza

- 1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikoli 49 u 56 TFUE dwar, rispettivament, il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi, kif ukoll tal-prinċipji ġenerali ta' ugwaljanza fit-trattament, ta' nondiskriminazzjoni u ta' proporzjonalità.
- 2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' tilwima bejn Tecnoedi Costruzioni Srl u l-Comune di Fossano (kunsill lokali ta' Fossano, l-Italja), dwar ir-regolarità tal-ġhoti definittiv, minn dan il-kunsill lokali, ta' kuntratt pubbliku għal xogħlijiet lil Ge.Co. Italia SpA

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

- 3 Il-premessa 2 tad-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-31 ta' Marzu 2004, fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-ġhoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132), tipprovdi:

“L-ġhoti tal-kuntratti ffinalizzati fl-Istati Membri f'isem l-Istat, l-awtoritajiet reġjonali u lokali u korpi oħra mmexxija minn entitajiet legali pubbliċi, huwa soġġett li josserva l-prinċipji tat-Trattat [FUE] u in partikolari għall-prinċipji tal-moviment ħieles tal-prodotti, il-prinċipju ta' l-istabbiliment ħieles u l-prinċipju tal-libertà li tipprovdi servizzi u l-prinċipji li jtnisslu minn dawn, bħal ma huwa il-prinċipju tat-trattament ugwali, il-prinċipju ta' bla diskriminazzjoni, il-prinċipju ta' għarfien reċiproku, il-prinċipju tal-proporzjonalità u l-prinċipju tat-trasparenza. [...]”

- 4 Skont l-Artikolu 7(c) tad-Direttiva 2004/18, bit-titolu “Limiti massimi għal kuntratti pubbliċi” kif emendat bir-Regolament tal-Kummissjoni (UE) Nru 1251/2011, tat-30 ta' Novembru 2011 (ĠU 2011, L 319, p. 43), applikabbli *ratione temporis* għall-proċeduri fil-kawża prinċipali, din id-direttiva tapplika għall-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet li l-valur stmat tagħhom mingħajr taxxa fuq il-valur miżjud (iktar 'il quddiem il-“VAT”) huwa ugwali għal jew ikbar minn EUR 5 000 000.

Id-dritt Taljan

- 5 Id-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, tat-12 ta' April 2006, li jistabbilixxi l-kodiċi tal-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, servizzi u provvisti, skont id-Direttiva 2004/18 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 100, tat-2 ta' Mejju 2006), jipprovdi fl-Artikolu 122(9) tiegħu bit-titolu “Sistema speċifika għall-kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi li l-valur tagħhom huwa inqas mil-limitu”:

“Għax-xogħlijiet li l-ammont tagħhom huwa ta' inqas minn jew ugwali għal EUR 1 miljun, meta l-kriterju ta' aġġudikazzjoni huwa dak tal-iktar prezz baxx, l-awtorità kontraenti tista' tipprevedi fl-avviz l-eskluzjoni awtomatika tal-offerti li għandhom perċentwali ta' skont ugwali għal jew għola

mil-limitu ta' anomalija stabbilit skont l-Artikolu 86; f'dan il-każ l-Artikolu 87(1) ma japplikax. Madankollu, din id-diskrezzjoni fir-rigward ta' esklużjoni awtomatika ma tistax tiġi eżerċitata meta n-numru ta' offerti ammessi jkun ta' inqas minn għaxra; f'dak il-każ l-Artikolu 86(3) japplika”.

- 6 Skont l-Artikolu 86(3) ta' dan id-digriet leġiżlattiv:

“Fil-każijiet kollha, l-awtoritajiet kontraenti jistgħu jevalwaw in-natura adatta ta' kull offerta li, abbażi ta' elementi speċifiċi, tidher anormalment baxxa”.

- 7 L-Artikolu 87(1) ta' dan id-digriet leġiżlattiv jipprevedi:

“Meta offerta tidher anormalment baxxa, l-awtorità kontraenti għandha titlob lill-offerent jipprovdi l-ġustifikazzjonijiet relattivi għall-komponenti tal-prezz li jikkontribwixxu sabiex jiġi fformat il-valur globali bażiku tal-kuntratt u, fil-każ ta' aġġudikazzjoni abbażi tal-kriterju tal-offerta li hija l-iktar vantaġġuża ekonomikament, relattivi għall-elementi l-oħra ta' evalwazzjoni tal-offerta, skont l-Artikolu 88. L-esklużjoni tista' tiġi deċiża biss wara li tkun saret din il-verifika supplementari, wara li ż-żewġ naħat ikunu esprimev l-opinjoni tagħhom”.

- 8 Il-limitu ta' anomalija li għalih jirreferi l-Artikolu 122(9) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, li jagħti lill-awtoritajiet kontraenti d-diskrezzjoni li jeskludu lil ċerti offerti kkunsidrati bħala anormalment baxxi, huwa stabbilit skont kalkolu matematiku stabbilit fl-Artikolu 86(1) ta' dan id-digriet leġiżlattiv.

- 9 L-Artikolu 253(20a) tal-istess digriet leġiżlattiv jipprovdi:

“L-awtoritajiet kontraenti jistgħu japplikaw sal-31 ta' Diċembru 2015 id-dispożizzjonijiet imsemmija fl-Artikolu 122(9) u fl-Artikolu 124(8) għall-kuntratti ta' ammont inqas mil-limiti stabbiliti fl-Artikolu 28 [il-limiti previsti fl-Artikolu 7 tad-Direttiva 2004/18 għall-finijiet tal-applikazzjoni tagħha]”.

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

- 10 Permezz ta' avviż ippubblikat fis-26 ta' Ġunju 2013, il-kunsill lokali ta' Fossano (provinċja ta' Cuneo, l-Italja) nieda proċedura miftuħa ta' sejha għal offerti għall-ġħoti tal-kuntratt ta' xogħlijiet ta' estensjoni u ta' rinnovazzjoni enerġetika tal-iskola tat-tfal żgħar “Gianni Rodari”, għal ammont globali bażiku ta' EUR 1158899.97. Il-kriterju għall-ġħoti ta' dan il-kuntratt kien l-iktar prezz baxx. L-ispeċifikazzjonijiet ta' dan il-kuntratt kienu jipprevedu li “l-offerti anormali ser ikunu identifikati awtomatikament”, skont l-Artikolu 122(9) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, meta n-numru ta' offerti validi jkun ugħali għal jew ikbar minn għaxra.
- 11 Il-kumitat ta' aġġudikazzjoni rċieva 101 offerti u aċċetta 86 minnhom. Waqt l-ewwel sessjoni pubblika tal-24 ta' Lulju 2013, dan il-kumitat eskluda awtomatikament l-offerti li kellhom skont ta' iktar mil-limitu ta' anomalija kkalkolat skont l-Artikolu 86(1) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006.
- 12 Tecnoedi Costruzioni ġiet provviżorjament iddikjarata bħala l-offerenti rebbieħa, bi skont ta' 25.397 %. Sussegwentement, waqt it-tieni sessjoni pubblika tat-30 ta' Lulju 2013, il-kumitat ta' aġġudikazzjoni eżamina mill-ġdid *ex officio* l-pożizzjoni ta' żewġ operatori kompetituri li kienu ġew esklużi b'mod żbaljat, jiġifieri l-gruppi temporanji ta' impriżi Niccoli Costruzioni Srl u Selva Mercurio Srl, u ddeċieda li jammettathom. Barra minn hekk, huwa provviżorjament ta l-kuntratt lil Ge.Co. Italia. Sussegwentement, permezz ta' deċiżjoni tal-5 ta' Settembru 2013, il-kumitat ta' aġġudikazzjoni ta l-kuntratt definittivament lil din l-aħħar kumpannija, li kienet ipprezentat offerta bi skont ta' 25.427 %.

- 13 Permezz tar-rikors tagħha, Tecnoedi Costruzioni talbet l-annullament tad-deċiżjoni tal-5 ta' Settembru 2013 li tagħti definittivament il-kuntratt lil Ge.Co. Italia u l-annullament tal-minuti tas-sessjoni pubblika tat-30 ta' Lulju 2013 li tammetti mill-ġdid lill-gruppi temporanji ta' impriżi Selva Mercurio u Niccoli Costruzioni għall-proċedura ta' aġġudikazzjoni u li tagħti provviżorjament il-kuntratt lil Ge.Co. Italia. Sussidjarjament, ir-rikorrenti fil-kawża prinċipali talbet l-annullament tal-ispeċifikazzjonijiet tal-kuntratt minhabba ksur tal-Artikolu 122(9) tad-Digriet Legiżlattiv Nru 163/2006, sa fejn, skont dan l-artikolu, l-esklużjoni awtomatika tal-offerti anormalment baxxi ma hijiex permessa għax-xogħlijiet ta' ammont ikbar minn EUR 1 miljun, hekk kif huwa l-każ fil-każ tal-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali.
- 14 Fid-dawl ta' dan l-aħħar motiv imqajjem minn Tecnoedi Costruzioni, il-qorti tar-rinviju tqis li hemm lok li tagħmel domanda preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja. Filwaqt li tirreferi għas-sentenza tal-15 ta' Mejju 2008, SECAP u Santorso (C-147/06 u C-148/06, EU:C:2008:277), il-qorti tar-rinviju tosserva li l-legiżlazzjoni nazzjonali thalli għad-diskrezzjoni illimitata tal-awtoritajiet kontraenti l-possibbiltà li jipprevedu, fl-avviż ta' sejha għal offerti, il-mekkaniżmu ta' esklużjoni awtomatika tal-offerti anormalment baxxi, inkluż għal ammont viċin tal-limitu previst mir-regoli tad-dritt tal-Unjoni u, barra minn hekk, fil-preżenza ta' numru żgħir ta' offerti ammessi, jiġifieri minn għaxra 'il fuq, mingħajr tehid inkunsiderazzjoni tal-fatturi konkreti li jistgħu juru l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert.
- 15 Din il-legiżlazzjoni nazzjonali ma timponix lill-awtoritajiet kontraenti jevalwaw konkretament l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert ta' kuntratt fid-dawl tal-karatteristiċi tiegħu. Skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert ta' kuntratt tista' mhux biss tirriżulta mill-importanza ekonomika tal-kuntratt relattiv, iżda wkoll mill-karatteristiċi tekniċi tax-xogħlijiet ikkonċernati kif ukoll mill-post tal-eżekuzzjoni tagħhom.
- 16 Il-qorti tar-rinviju tirrileva li, minkejja l-fatt li l-kuntratt ta' xogħol inkwistjoni fil-kawża prinċipali jirrigwarda ammont stmat għal EUR 1158899.97, l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert ta' dan il-kuntratt ma tistax tiġi eskluża sa fejn Fossano jinsab mill-inqas 200 kilometru mill-fruntiera Franciża-Taljani u li, fost il-kompetituri ammessi għas-sejha għal offerti, hemm diversi impriżi Taljani stabbiliti f'reġjuni li ma humiex limitrofi, bħall-Lazio, li jinsab 600 kilometru minn Fossano, jew il-Campania, li jinsab 800 kilometru minn Fossano. Barra minn hekk, skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, interess transkonfinali ċert jeżisti mingħajr ma huwa meħtieġ li operatur jkun effettivament wera l-interess tiegħu (sentenza tal-14 ta' Novembru 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punt 31 u l-ġurisprudenza ċċitata).
- 17 Il-qorti tar-rinviju żżid li l-Artikolu 253(20a) tad-Digriet Legiżlattiv Nru 163/2006 jippermetti l-esklużjoni awtomatika tal-offerti anormalment baxxi anki għal kuntratti li l-ammont tagħhom huwa ftit inqas mil-limitu previst mir-regoli tad-dritt tal-Unjoni, mingħajr ebda ġustifikazzjoni plawżibbli fir-rigward tan-neċessità għal legiżlazzjoni tranżitorja tant estiża.
- 18 Fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet, it-Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (qorti amministrattiva reġjonali tal-Piemonte) iddeċieda li jissospendi l-proċeduri quddiemu u li jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari segwenti:
- “L-Artikoli 49 u 56 [TFUE] u l-prinċipji ta' libertà ta' stabbiliment, ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi, ta' ugwaljanza fit-trattament, ta' nondiskriminazzjoni u ta' proporzjonalità għandhom jiġu interpretati bħala li jostakolaw legiżlazzjoni bħal dik fis-sehħ bħalissa fl-Italja, li tirriżulta mill-Artikoli 122(9) u 253(20a) tad-Digriet Legiżlattiv Nru 163/2006, [li jipprevedi] l-esklużjoni awtomatika tal-offerti anormalment baxxi, fis-sejhiet għal offerti għall-għażla [aġġudikazzjoni] ta' kuntratti ta' xogħlijiet iktar baxxi mil-limitu [previst fl-Artikolu 7(c) tad-Direttiva 2004/18,] li għandhom interess transkonfinali?”

Fuq id-domanda preliminari

- 19 Skont il-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-ġhoti ta' kuntratti li, fid-dawl tal-valur tagħhom, jaqgħu barra mill-kamp ta' applikazzjoni tad-direttivi dwar l-ġhoti ta' kuntratti pubblici huwa xorta waħda sugġett għar-regoli fundamentali u għall-prinċipji ġenerali tat-Trattat FUE, b'mod partikolari għall-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni minhabba n-nazzjonalità u kif ukoll għall-obbligu ta' trasparenza li jirriżulta minnhom, bil-kundizzjoni li dawn il-kuntratti jkollhom interess transkonfinali ċert (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tal-15 ta' Mejju 2008, SECAP u Santorso, C-147/06 u C-148/06, EU:C:2008:277, punti 20 u 21; tal-11 ta' Diċembru 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" et, C-113/13, EU:C:2014:2440, punti 45 u 46; tat-18 ta' Diċembru 2014, Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, punt 32, kif ukoll tas-16 ta' April 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, punt 16).
- 20 Fir-rigward tal-kriterji oġġettivi li jistgħu jindikaw l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert, il-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddecidiet li kriterji bħal dawn jistgħu jkunu, b'mod partikolari, l-ammont ta' ċertu daqs tal-kuntratt inkwistjoni, flimkien mal-post ta' eżekuzzjoni tax-xogħlijiet jew, ukoll, il-karatteristiċi tekniċi tal-kuntratt u l-karatteristiċi speċifiċi tal-prodotti kkonċernati. F'dan il-kuntest, tista' wkoll tittiehed inkunsiderazzjoni l-eżistenza ta' lmenti mressqa minn operaturi fi Stati Membri oħra, bil-kundizzjoni li jiġi vverifikat li dawn tal-aħħar huma reali u mhux fittizji (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tal-15 ta' Mejju 2008, SECAP u Santorso, C-147/06 u C-148/06, EU:C:2008:277, punt 31, kif ukoll tas-16 ta' April 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, punt 20 u l-ġurisprudenza ċċitata).
- 21 Il-qorti tar-rinviju tidher tikkunsidra, fir-rigward tal-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert ma tistax tiġi eskluża, u li prova f'dan ir-rigward huwa l-fatt li Fossano jinsab inqas minn 200 kilometru mill-fruntiera Franciża-Taljana u li fost l-offerenti ammessi jipparteċipaw fil-proċedura hemm numru ta' impriżi Taljani stabbiliti f'reġjuni li jinsabu 600 jew saħansitra 800 kilometru 'il bogħod mill-post ta' eżekuzzjoni tax-xogħlijiet.
- 22 F'dan ir-rigward, għandu jiġi enfasizzat li l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert ma tistax tiġi dedotta ipotetikament minn ċertu fatturi li, ikkunsidrati b'mod astratt, jistgħu jikkostitwixxu prova f'dan is-sens, iżda din għandha tirriżulta b'mod pożittiv minn evalwazzjoni konkreta taċ-ċirkustanzi tal-kuntratt inkwistjoni. B'mod iktar partikolari, il-qorti tar-rinviju ma tistax tillimita ruħha tipproduċi quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja provi li juru li ma tistax tiġi eskluża l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert, iżda hija għandha, għall-kuntrarju, tipprovdi informazzjoni li hija ta' natura li tagħti prova tal-eżistenza ta' tali interess.
- 23 Hemm lok li jitqies li, fit-talba tagħha għal deċiżjoni preliminari, il-qorti tar-rinviju ma pproduċiet ebda prova li tippermetti lill-Qorti tal-Ġustizzja jkollha informazzjoni ta' dan it-tip.
- 24 F'dan ir-rigward, ma huwiex iġġustifikat li jitqies li kuntratt ta' xogħlijiet bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li jirrigwarda ammont li lanqas ma jilhaq kwart tal-limitu previst mir-regoli tad-dritt tal-Unjoni u li l-post ta' eżekuzzjoni tiegħu jinsab 200 kilometru mill-fruntiera ma' Stat Membru iehor, jista' jkollu interess transkonfinali ċert minhabba s-sempliċi fatt li ċertu numru ta' offerti saru minn impriżi stabbiliti fl-Istat Membru inkwistjoni u li jinsabu f'distanza kunsiderevoli mill-post ta' eżekuzzjoni tax-xogħlijiet inkwistjoni.
- 25 Fil-fatt, din il-prova hija bla dubju ta' xejn insuffiċjenti fid-dawl taċ-ċirkustanzi tal-każ inkwistjoni fil-kawża prinċipali u, f'kull każ, ma tistax tkun l-unika prova li għandha tittiehed inkunsiderazzjoni, sa fejn l-offerenti potenzjali li joriginaw minn Stati Membri oħra jistgħu jiltaqgħu ma' restrizzjonijiet u ma' piżijiet addizzjonali relatati, b'mod partikolari, mal-obbligu li jaddattaw ruħhom għall-kuntest ġuridiku u amministrattiv tal-Istat Membru ta' eżekuzzjoni kif ukoll ma' rekwiżiti lingwistiċi.

- 26 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Qorti tal-Ġustizzja ma tistax tagħti risposta utli għad-domanda magħmula mill-qorti tar-rinviju sabiex tigi riżolta t-tilwima mressqa quddiemha, fatt li jikkostitwixxi l-għan tal-kooperazzjoni stabbilita fl-Artikolu 267 TFUE.
- 27 Minn dan jirriżulta li t-talba għal deċiżjoni preliminari hija inammissibbli.

Fuq l-ispejjeż

- 28 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din 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 jithallsu lura.

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

It-talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mit-Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (qorti amministrattiva reġjonali tal-Piemonte) permezz ta' deċiżjoni tad-29 ta' April 2015 hija inammissibbli.

Firem