Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
ippreżentati fl-24 ta' Frar 2022[1]

Kawża C-669/20

Veridos GmbH
vs
Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria,
Mühlbauer ID Services GmbH – S&T

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Varhoven administrativen sad (il-Qorti Amministrattiva Suprema, il-Bulgarija))

"Domanda preliminari – Proċeduri ta' għoti ta' ċerti kuntratti għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi – Direttiva 2014/24/UE – Direttiva 2009/81/KE – Iffissar ta' kriterju għall-evalwazzjoni ta' offerta anormalment baxxa – Eżistenza ta' mill-inqas tliet offerti"

1. Id-dritt tal-Unjoni jippermetti lill-awtorità kontraenti tiċħad l-"offerti anormalment baxxi" li ma għandhomx ġustifikazzjoni sodisfaċenti meta l-għoti ta' ċerti kuntratti pubbliċi jsir favur l-iktar offerta ekonomikament vantaġġuża jew l-offerta bl-iktar prezz baxx.

2. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari tqajjem diversi mistoqsijiet li jirrigwardaw kuntratt pubbliku konkluż fid-dawl tal-ippjanar, l-iżvilupp u l-ġestjoni ta' sistema għall-ħruġ ta' dokumenti ta' identità Bulgari. Il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment:

– F'liema kundizzjonijiet, u sa fejn l-awtorità kontraenti hija obbligata tivverifika l-eżistenza ta' offerti anormalment baxxi, fis-sens tad-Direttiva 2009/81/KE[2] u tad-Direttiva 2014/24/UE[3].

– F'liema mument l-istħarriġ ġudizzjarju għandu jsir fuq l-evalwazzjoni tal-awtorità kontraenti li teskludi l-eżistenza ta' offerta anormalment baxxa u jekk din l-evalwazzjoni għandhiex tkun motivata.

[1] Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

[2] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-13 ta' Lulju 2009 dwar il-koordinazzjoni tal-proċeduri għall-għoti ta' ċerti kuntratti ta' xogħlijiet, provvisti u servizzi minn awtoritajiet jew entitajiet kontraenti fl-oqsma tad-difiża u s-sigurtà, u li temenda d-Direttiva 2004/17/KE u d-Direttiva 2004/18/KE (ĠU 2009, L 216, p. 76).

[3] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist pubbliku u li tħassar id-Direttiva 2004/18/KE (ĠU 2014, L 94, p. 65, rettifika fil-ĠU 2015, L 275, p. 68).

A. Id-dritt tal-Unjoni

1. Id-Direttiva 2014/24

3. Il-premessa 90 tipprovdi:

"Il-kuntratti għandhom jingħataw abbażi ta' kriterji oġġettivi li jiżguraw konformità mal-prinċipji ta' trasparenza, nondiskriminazzjoni u trattament ugwali, bil-ħsieb li jiġi żgurat tqabbil oġġettiv tal-valur relattiv tal-offerti [tal-offerenti] sabiex jiġi determinat, f'kondizzjonijiet ta' kompetizzjoni effettiva, liema offerta hija l-aktar offerta ekonomikament vantaġġuża. […]

Sabiex tiġi mħeġġa orjentazzjoni akbar lejn il-kwalità tal-akkwist pubbliku, l-Istati Membri għandhom ikunu permessi jipprojbixxu jew jagħmlu restrizzjonijiet dwar l-użu tal-prezz biss jew il-kost biss biex tiġi vvalutata l-aktar offerta ekonomikament vantaġġuża meta huma jqisu li dan ikun adatt.

Biex tiġi żgurata konformità mal-prinċipju ta' trattament ugwali fl-għoti ta' kuntratti, l-awtoritajiet kontraenti għandu jkollhom l-obbligu li joħolqu t-trasparenza meħtieġa biex l-offerenti kollha jkunu jistgħu jkunu infurmati b'mod raġonevoli dwar il-kriterji u l-arranġamenti li ser jiġu applikati fid-deċiżjoni tal-għoti tal-kuntratt. L-awtoritajiet kontraenti għaldaqstant għandu jkollhom l-obbligu li jindikaw il-kriterji għall-għoti tal-kuntratt u l-importanza relattiva mogħtija lil kull wieħed minn dawk il-kriterji […]".

4. Il-premessa 92 tistabbilixxi:

"Meta jkunu qed jivvalutaw l-aqwa bilanċ bejn prezz u kwalità l-awtortajiet kontraenti għandhom jiddeterminaw il-kriterji ekonomiċi u kwalitattivi marbuta mas-suġġett tal-kuntratt li huma ser jużaw għal dak il-għan. Dawk il-kriterji għandhom għaldaqstant jippermettu valutazzjoni komparattiva tal-livell ta' prestazzjoni offrut minn kull offerta fid-dawl tas-suġġett tal-kuntratt, kif iddefinit fl-ispeċifikazzjonijiet tekniċi. Fil-kuntest tal-aqwa bilanċ bejn prezz u kwalità, lista mhux eżawrjenti ta' kriterji possibbli tal-għoti li jinkludu aspetti ambjentali u soċjali stabbiliti f'din id-Direttiva. L-awtoritajiet kontraenti għandhom jiġu mħeġġa jagħżlu kriterji għall-għoti li jippermettulhom li jiksbu xogħlijiet, provvisti u servizzi ta' kwalità għolja li l-aktar li jixirqu l-ħtiġijiet tagħhom.

Il-kriterji tal-għoti magħżula ma għandhomx jikkonferixxu libertà tal-għażla bla restrizzjoni fuq l-awtorità kontraenti u għandhom jiżguraw il-possibbiltà ta' kompetizzjoni effettiva u ġusta u jkunu akkumpanjati minn arranġamenti li jippermettu li l-informazzjoni pprovduta mill-offerenti tkun ivverifikata b'mod effikaċi.

[…]".

5. L-Artikolu 56 ("Prinċipji ġenerali") jipprevedi:

"1. Il-kuntratti għandhom jingħataw fuq il-bażi ta'kriterji stipulati skont l-Artikoli 67 sa 69, sakemm l-awtorità kontraenti tkun ivverifikat f'konformità mal-Artikoli 59 sa 61 li l-kondizzjonijiet kollha li ġejjin huma ssodisfati:

[…]".

6. L-Artikolu 69 ("Offerti baxxi wisq") jipprovdi:

"1. L-awtoritajiet kontraenti għandhom jesiġu li l-operaturi ekonomiċi jispjegaw il-prezz jew l-ispejjeż proposti fl-offerta meta l-offerti jkunu jidhru baxxi b'mod mhux normali fir-rigward tax-xogħlijiet, il-provvisti jew is-servizzi.

[…]

3. L-awtorità kontraenti għandha tivvaluta l-informazzjoni pprovduta billi tikkonsulta lill-offerent. Din tista' tiċħad l-offerta biss fejn il-provi pprovduti ma jispjegawx b'mod sodisfaċenti l-livell baxx tal-prezz jew tal-ispejjeż proposti […]".

2. Id-Direttiva 2009/81

7. Il-premessa 15 tipprovdi:

"L-għoti ta' kuntratti konklużi fl-Istati Membri, minn entitajiet kontraenti kif imsemmi fid-Direttiva 2004/17/KE […] u minn awtoritajiet kontraenti kif imsemmi fid-Direttiva 2004/18/KE […], huwa suġġett għall-konformità mal-prinċipji tat-Trattat, u b'mod partikolari l-moviment liberu tal-merkanzija, il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà tal-provvista tas-servizzi, kif ukoll il-prinċipji li jirriżultaw minnhom, bħall-ugwaljanza tat-trattament, in-non-diskriminazzjoni, l-għarfien reċiproku, il-proporzjonalità u t-trasparenza.

[…]".

8. Il-premessa 69 tipprovdi:

"L-għoti ta' kuntratt għandu jsir abbażi ta' kriterji oġġettivi li jiżguraw ir-rispett tal-prinċipji tat-trasparenza, tan-non-diskriminazzjoni u tal-ugwaljanza ta' trattament u li jiggarantixxu li l-evalwazzjoni tal-offerti ssir b'mod trasparenti u oġġettiv taħt kondizzjonijiet ta' kompetizzjoni effettiva. Bħala riżultat, huwa xieraq li titħalla l-applikazzjoni ta' żewġ kriterji biss tal-għotja: 'l-inqas prezz' u 'l-offerta l-aktar ekonomikament vantaġġjuża'".

9. Skont l-Artikolu 38 ("Verifika tal-kapaċità tal-kandidati u għażla tal-parteċipanti, għoti tal-kuntratti"):

"1. L-għoti tal-kuntratti għandu jsir abbażi tal-kriterji previsti fl-Artikoli 47 u 49, filwaqt li jiġi kkunsidrat l-Artikolu 19, wara verifika tal-kapaċità tal-operaturi ekonomiċi mhux esklużi skont l-Artikoli 39 jew 40, magħmula mill-awtoritajiet/entitajiet kontraenti skont il-kriterji relatati mal-kapaċità ekonomika u finanzjarja, mal-għarfien jew il-kapaċitajiet professjonali u tekniċi msemmija fl-Artikoli 41 sa 46 u, skont il-każ, mar-regoli u l-kriterji non-diskriminatorji msemmija fil-paragrafu 3 ta' dan l-Artikolu.

[…]".

10. L-Artikolu 49 ("Offerti anormalment baxxi") jipprovdi:

"1. Jekk, għal kuntratt determinat, xi offerti jidhru anormalment baxxi meta mqabbla mal-provvisti, l-awtorità/entità kontraenti, qabel ma tkun tista' tirrifjuta dawn l-offerti, għandha titlob, bil-miktub, id-dettalji rigward l-elementi li jiffurmaw l-offerta li hija tqis rilevanti.

[…]

2. L-awtorità/entità kontraenti għandha tivverifika, billi tikkonsulta lill-offerent, dawn l-elementi b'kont meħud tax-xhieda ppreżentata.

[…]".

11. L-Artikolu 55(2) ("Ambitu u disponibbiltà tal-proċeduri ta' reviżjoni") jipprevedi:

"L-Istati Membri għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa sabiex jiżguraw li d-deċiżjonijiet meħuda mill-awtoritajiet/entitajiet kontraenti jkunu jistgħu jiġi riveduti effettivament u b'mod partikolari, malajr kemm jista' jkun skont il-kondizzjonijiet stabbiliti fl-Artikoli 56 sa 62, abbażi li dawn id-deċiżjonijiet kisru l-liġi [tal-Unjoni] fil-qasam tal-akkwist jew tar-regoli nazzjonali li jimplimentaw din il-liġi."

B. Id-dritt Bulgaru

12. L-Artikolu 72 taż-Zakon za obshtestvenite porachki (il-Liġi dwar il-Kuntratti Pubbliċi), intitolat "Offerti anormalment baxxi", jipprovdi:

"1. Jekk l-offerta evalwata ta' offerent, fir-rigward tal-prezz jew tal-ispejjeż tal-istess parametru ta' evalwazzjoni, tkun iktar minn 20 % inqas mill-medja tal-offerti tal-offerenti l-oħra, l-awtorità kontraenti għandha titlob lill-offerent korrispondenti ġustifikazzjoni bil-miktub iddettaljata tal-mod kif l-offerta tkun ġiet żviluppata, li għandha tiġi ppreżentata fi żmien ħamest ijiem mill-wasla tat-talba."

II. Il-fatti, il-kawża u d-domandi preliminari

13. Il-Ministeru tal-Intern tar-Repubblika tal-Bulgarija, bħala awtorità kontraenti, nieda proċedura ta' sejħa għal offerti intiża għall-"ippjanar, l-iżvilupp u l-ġestjoni ta' sistema għall-ħruġ ta' dokumenti tal-identità Bulgari tal-ġenerazzjoni 2019" [4].

14. Wara din il-preselezzjoni, Veridos GmbH (iktar 'il quddiem "Veridos") u l-konsorzju Mühlbauer ID Services GmbH-S&T (iktar 'il quddiem "Mühlbauer") ġew mistiedna jippreżentaw l-offerti tagħhom.

15. Il-kuntratt finalment ingħata lil Mühlbauer [5].

16. Veridos ikkontestat l-għoti quddiem il-Komisia za zashtita na konkurentsiata (l-Awtorità tal-Kompetizzjoni, il-Bulgarija), billi allegat li l-offerta rebbieħa kienet anormalment baxxa [6].

[4] Avviż ippubblikat permezz tad-Deċiżjoni Nru 5785 MPR-58 tal-15 ta' Awwissu 2018.

[5] Deċiżjoni Nru 5785 MPR-35 tad-29 ta' April 2020.

[6] Digriet tar-rinviju, punt 41 *in fine*.

17. Permezz ta' deċiżjoni tal-25 ta' Ġunju 2020, l-Awtorità tal-Kompetizzjoni ċaħdet ir-rikors ta' Veridos. Fil-fehma tagħha, l-Artikolu 72 tal-Liġi dwar il-Kuntratti Pubbliċi ma kienx applikabbli, peress li, billi ġew ippreżentati żewġ offerti biss, ma kienx possibbli li jiġi kkalkolat il-valur medju preskritt minn din id-dispożizzjoni sabiex jiġi identifikat jekk waħda minnhom kinitx anormalment baxxa.

18. Veridos ippreżentat rikors kontra d-deċiżjoni tal-25 ta' Ġunju 2020 quddiem il-Varhoven administrativen sad (il-Qorti Amministrattiva Suprema, il-Bulgarija), li min-naħa tagħha għamlet dawn id-domandi preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"1) Id-dispożizzjonijiet ikkunsidrati flimkien tal-Artikoli 56 u 69 tad-Direttiva [2014/24] jew, rispettivament, id-dispożizzjonijiet ikkunsidrati flimkien tal-Artikoli 38 u 49 tad-Direttiva [2009/81] għandhom jiġu interpretati fis-sens li fil-każ li jkun oġġettivament impossibbli li jiġi applikat il-kriterju previst id-dritt nazzjonali għall-evalwazzjoni ta' offerta b'valur anormalment baxx u fl-assenza ta' kriterju ieħor, magħżul u ppubblikat minn qabel mill-awtorità kontraenti, din tal-aħħar ma tkunx obbligata tivverifika l-eżistenza ta' offerta b'valur anormalment baxx?

2) Id-dispożizzjonijiet ikkunsidrati flimkien tal-Artikoli 56 u 69 tad-Direttiva 2014/24, jew, rispettivament, id-dispożizzjonijiet ikkunsidrati flimkien tal-Artikoli 38 u 49 tad-Direttiva 2009/81, għandhom jiġu interpretati fis-sens li l-awtorità kontraenti hija obbligata biss tivverifika l-eżistenza ta' offerta b'valur anormalment baxx meta jkun hemm suspett fir-rigward ta' offerta, jew, għall-kuntrarju, għandhom jiġu interpretati fis-sens li l-awtorità kontraenti għandha tiżgura f'kull każ in-natura serja tal-offerti ssottomessi u għandha tesponi l-motivazzjoni tagħha f'dan ir-rigward?

3) L-awtorità kontraenti hija suġġetta għal tali rekwiżit meta, fi proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliċi, ikunu ġew irċevuti biss żewġ offerti?

4) Id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 47 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea [iktar 'il quddiem il-"Karta"] għandhom jiġu interpretati fis-sens li l-konstatazzjoni, min-naħa tal-awtorità kontraenti, li ma hemmx suspetti fir-rigward tal-eżistenza ta' offerta anormalment baxxa, jew, rispettivament, il-konvinzjoni tagħha li l-offerta tal-offerent ikklassifikata fl-ewwel pożizzjoni hija ta' natura serja, huma suġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju?

5) Fil-każ ta' risposta fl-affermattiv għad-domanda preċedenti: id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 47 tal-[Karta] għandhom jiġu interpretati fis-sens li l-awtorità kontraenti li, fi proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku, ma tkunx ivverifikat jekk offerta għandhiex prezz anormalment baxx, hija obbligata tiġġustifika u timmotiva l-assenza ta' suspett fir-rigward tal-fatt li l-offerta kklassifikata fl-ewwel pożizzjoni għandha prezz anormalment baxx jew, fi kliem ieħor, il-fatt li l-imsemmija offerta hija ta' natura serja?"

III. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

19. It-talba għal deċiżjoni preliminari ġiet irreġistrata fil-Qorti tal-Ġustizzja fit-8 ta' Diċembru 2020.

20. Fl-1 ta' Frar 2021, il-President tal-Qorti tal-Ġustizzja ddeċieda li ma jilqax it-talba għal proċedura mħaffa.

21. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet minn Veridos, minn Mühlbauer, mill-Gvern Awstrijak, Bulgaru, Ċek u dak Franċiż kif ukoll mill-Kummissjoni Ewropea.

22. Iż-żamma ta' seduta pubblika ma ġietx ikkunsidrata bħala indispensabbli.

IV. Analiżi

A. Kunsiderazzjonijiet preliminari

23. F'din il-kawża, id-Direttiva 2009/81 hija applikabbli billi tikkonċerna kuntratt pubbliku għall-ħruġ ta' dokumenti tal-identità, li jikkorrispondu għall-"oqsma tad-difiża u s-sigurtà"[7]. Huwa preċiżament konformement ma' din id-direttiva, kif jirriżulta mid-deċiżjoni tar-rinviju, li l-awtorità kontraenti ħabbret is-sejħa għal offerti għall-kuntratt uniku[8].

24. Il-qorti tar-rinviju, madankollu, tagħmel id-domandi tagħha dwar l-artikoli rilevanti tad-Direttiva 2009/81 u tad-Direttiva 2014/24. Hija tiġġustifika l-approċċ tagħha billi tagħmel riferiment għall-"kontenut identiku u l-funzjoni anologa tad-dispożizzjonijiet rilevanti taż-żewġ direttivi"[9]. Ma hemmx oġġezzjoni li dan isir, peress li d-dispożizzjonijiet taż-żewġ direttivi li l-interpretazzjoni tagħhom hija mitluba huma sostanzjalment l-istess, b'tali mod li r-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja tapplika bl-istess mod għalihom kollha[10].

25. Fuq l-istess linja, il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja f'dan il-qasam, anki jekk tagħmel riferiment għal dispożizzjonijiet simili ta' direttivi oħra dwar il-kuntratti pubbliċi li jkunu differenti mit-tnejn imsemmija iktar 'il fuq, tista' tiġi estrapolata għal din il-kawża, kif ser nispjega iktar 'il quddiem.

7 Il-Gvern Bulgaru jiddikjara (punt 9 tal-osservazzjonijiet tiegħu) li t-teknoloġija u l-materjali użati għad-dokumenti tal-identità jeħtieġu jew jinkludu informazzjoni kklassifikata u għalhekk jaqgħu taħt l-"apparat sensittiv" imsemmi fl-Artikolu 2(b) u (ċ) tad-Direttiva 2009/81.

8 Skont id-digriet tar-rinviju (punt 22), l-awtorità kontraenti "adottat id-deċiżjoni tagħha u ħabbret kuntratt uniku f'konformità mad-Direttiva 2009/81" skont il-premessa 24 tagħha, minflok ma għamlet użu mill-possibbiltà li nfetħet mill-premessa 13 tad-Direttiva 2014/24. Skont l-Artikolu 16(2)(b) ta' din tal-aħħar, fil-każijiet ta' kuntratti mħallta, "fejn parti minn kuntratt partikolari hija koperta mill-Artikolu [mid-Direttiva] 2009/81/KE, il-kuntratt jista' jingħata f'konformità ma' dik id-Direttiva dment li l-għoti ta' kuntratt uniku jkun ġustifikat għal raġunijiet oġġettivi".

9 Punt 22 tad-digriet tar-rinviju.

10 Ir-riferimenti leġiżlattivi għall-offerti anormalment baxxi kienu, u huma, element kostanti fid-dritt tal-Unjoni dwar il-kuntratti pubbliċi, u jibdew mid-Direttiva tal-Kunsill 71/305/KEE tas-26 ta' Lulju 1971 li tikkonċerna l-koordinazzjoni tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet (ĠU 1971, L 185, p. 1), l-Artikolu 29(5). Kienu jinsabu fid-Direttiva tal-Kunsill 77/62/KEE tal-21 ta' Diċembru 1976 li tikkoordina l-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal provvisti (ĠU 1977, L 13, p. 1), l-Artikolu 25(5); fid-Direttiva tal-Kunsill 92/50/KEE tat-18 ta' Ġunju 1992 relatata mal-koordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tas-servizz pubbliku (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 322), l-Artikolu 37; fid-Direttiva tal-Kunsill 93/36/KEE tal-14 ta' Ġunju 1993 li tikkoordina l-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi ta' provvista (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 2, p. 110), l-Artikolu 27; fid-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 Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 2, p. 163), l-Artikolu 30(4); u fid-Direttiva tal-Kunsill 93/38/KEE tal-14 ta' Ġunju 1993 li tikkoordina l-proċeduri ta' akkwist pubbliku għal entitajiet li joperaw fis-setturi ta' l-ilma, ta' l-enerġija, tat-trasport u tat-telekomunikazzjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 2, p. 194), l-Artikolu 34. Dawn il-formulazzjonijiet ġew irrepetuti fil-ġenerazzjonijiet suċċessivi ta' din il-leġiżlazzjoni, bħad-Direttiva 2004/17/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 li tikkoordina l-proċeduri ta' akkwisti ta' entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi ta' l-ilma, l-enerġija, t-trasport u postali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 1), l-Artikolu 57; id-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi (ĠU Edizzjoni speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132), l-Artikolu 55; u d-Direttiva 2014/25/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist minn entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi tal-ilma, l-enerġija, it-trasport u postali u li tħassar id-Direttiva 2004/17/KE (ĠU 2014, L 94, p. 243), l-Artikolu 84.

26. Minħabba l-kontenut tagħhom, id-domandi tal-qorti tar-rinviju jistgħu jinġabru f'żewġ gruppi:

– Permezz tal-ewwel tlieta, għandu jiġi ddeterminat jekk l-awtorità kontraenti hijiex obbligata tivverifika l-eżistenza ta' offerti anormalment baxxi u, jekk ikun il-każ, f'liema kundizzjonijiet u sa liema punt.

– Ir-raba' u l-ħames domanda jikkonċernaw il-motivazzjoni li għandha ssir mill-awtorità kontraenti fir-rigward tal-ineżistenza ta' proposta ta' offerta anormalment baxxa u tal-istħarriġ ġudizzjarju ta' din l-evalwazzjoni.

B. Obbligu li tiġi vverifikata l-eżistenza ta' offerti anormalment baxxi (l-ewwel, it-tieni u t-tielet domanda)

27. Skont il-qorti tar-rinviju, il-kawża hija limitata biss għall-kompetenza li l-leġiżlatur nazzjonali eżerċita bl-istabbiliment, fl-Artikolu 72(1) tal-Liġi dwar il-Kuntratti Pubbliċi, tal-kriterju ta' evalwazzjoni tal-offerti anormalment baxxi [11].

28. Jekk qiegħed nifhem sew l-argument tal-qorti tar-rinviju, mill-interpretazzjoni tagħha tad-dispożizzjoni nazzjonali jidher li qiegħed jiġi inferit li l-*uniku* kriterju għall-klassifikazzjoni ta' offerta bħala "anormalment baxxa" huwa li din tkun 20 % inqas mill-medja ta' dawk ippreżentati mill-offerenti l-oħra. Jekk dan il-kriterju jirriżulta li huwa inapplikabbli, minħabba li jkunu ġew sottomessi żewġ offerti biss, l-awtorità kontraenti ma tkunx tista' tevalwa l-anormalità tagħhom [12].

29. Qabel ma nindirizza l-kwistjoni dwar jekk id-dispożizzjoni nazzjonali interpretata b'dan il-mod [13] tikkonformax mad-Direttivi 2009/81 u 2014/24 (b'mod partikolari, l-Artikolu 49 tal-ewwel waħda u l-Artikolu 69 tat-tieni waħda), infakkar li:

– L-Artikolu 49 tad-Direttiva 2009/81 jimponi fuq l-awtorità kontraenti l-obbligu li tissorvelja u tivverifika l-affidabbiltà tal-offerti. Jekk hija tqis li waħda minnhom hija anormalment baxxa fir-rigward tal-provvista, hija għandha titlob bil-miktub id-dettalji dwar il-kompożizzjoni tal-offerta li hija tqis xierqa.

– Skont l-Artikolu 69 tad-Direttiva 2014/24, l-awtoritajiet kontraenti "għandhom jesiġu li l-operaturi ekonomiċi jispjegaw il-prezz jew l-ispejjeż proposti fl-offerta meta l-offerti jkunu jidhru baxxi b'mod mhux normali fir-rigward tax-xogħlijiet, il-provvisti jew is-servizzi".

[11] Punt 23 tad-digriet tar-rinviju. Il-qorti tar-rinviju, ladarba ttrasponiet din id-dispożizzjoni, issostni li l-kriterju tal-kunsiderazzjoni bħala anormali tal-offerta li hija iktar minn 20 % inqas tal-medja ta' dawk tal-offerenti l-oħra, "jeħtieġ impliċitament li jiġu ppreżentati mill-inqas tliet offerti sabiex l-evalwazzjoni ta' kull waħda minnhom titwettaq skont il-medja tat-tnejn l-oħra".

[12] Il-Gvern Bulgaru (punt 34 tal-osservazzjonijiet tiegħu) huwa tal-istess fehma: meta jkun hemm żewġ offerti biss, ikun hemm nieqes il-kriterju oġġettiv ta' identifikazzjoni sabiex dawn jiġu kklassifikati bħala anormalment baxxi, b'mod li l-awtorità kontraenti ma tkunx tista' tissuspetta li waħda minnhom ikollha din il-karatteristika.

[13] Għalkemm l-interpretazzjoni tad-dritt nazzjonali għandha ssir, loġikament, mill-qorti tar-rinviju, jista' jiġi mistoqsi jekk, fil-verità, il-leġiżlazzjoni Bulgara tqisx it-tqabbil tal-prezz ta' offerta mal-valur medju tal-offerti l-oħra bħala sempliċi indizju, mhux esklużiv, ta' anormalità. Minn din il-perspettiva, l-awtorità kontraenti tista' tuża kriterji sussidjarji oħra li, anki jekk ma humiex spjegati f'din il-leġiżlazzjoni, jippermettulha tiddistingwi l-anomalija ta' offerta bħala tali.

30. Il-qari ta' dawn id-dispożizzjonijiet għandu jsir fid-dawl tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, bħalma diġà indikajt iktar 'il fuq, peress li, fihom, il-leġiżlatur tal-Unjoni ma ddefinixxiex il-kunċett ta' offerta anormalment baxxa, u lanqas ma ppreveda metodu speċifiku sabiex jiġi kkalkolat limitu ta' *anormalità* [14]. Għalhekk ninsisti fuq ir-rilevanza tal-interpretazzjoni ġurisprudenzjali, li kellha, matul iż-żmien, kontinwità notevoli f'dan il-qasam [15].

31. Il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet:

– Fir-rigward tad-Direttiva 92/50, li "huma l-Istati Membri u, b'mod partikolari l-awtoritajiet kontraenti li għandhom jiddeterminaw il-metodu ta' kalkolu ta' livell minimu ta' anomalija li jikkostitwixxi 'offerta anormalment baxxa' […]" [16].

– Fir-rigward tad-Direttiva 93/37, l-awtorità kontraenti ma tistax tevita l-obbligu li "tidentifika offerti suspettużi" u, jekk ikun il-każ, tirrikorri għall-proċedura (kontradittorja) ta' verifika korrispondenti [17].

– Fir-rigward tad-Direttiva 2004/18 [18], li "[…] [i]l-leġiżlatur tal-Unjoni ried li *jirrikjedi mingħand l-awtorità kontraenti li hija tivverifika* l-kompożizzjoni tal-offerti li huma anormalment baxxi billi jiġi impost fuqha għal dan il-għan l-obbligu li jistaqsi lill-applikanti sabiex jipprovdu l-ġustifikazzjoni neċessarji sabiex juru li dawn l-offerti huma serji" [19].

32. Fir-rigward tal-Artikolu 69 tad-Direttiva 2014/24, il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat li:

– Meta offerta tidher baxxa wisq, l-awtoritajiet kontraenti *jeżiġu* li l-offerent jispjega l-prezz jew l-ispejjeż proposti fiha, liema spjegazzjonijiet jistgħu, b'mod partikolari, jikkonċernaw l-elementi msemmija fil-paragrafu 2 tal-imsemmi artikolu [20].

– L-awtorità kontraenti għandha tevalwa l-informazzjoni pprovduta billi tikkonsulta lill-offerent u tista' tiċħad tali offerta biss jekk il-provi prodotti ma jispjegawx b'mod sodisfaċenti l-livell baxx tal-prezz jew tal-ispejjeż proposti [21].

33. Finalment, il-leġiżlazzjoni tal-Unjoni, fi kwalunkwe każ timponi fuq l-awtoritajiet kontraenti l-obbligu li jivverifikaw jekk waħda mis-sejħiet għal offerti sottomessi tidhirx *prima facie* bħala anormalment baxxa.

[14] Dan huwa dak li tenfasizza l-Kummissjoni fil-*Gwida* tagħha *dwar il-parteċipazzjoni ta' offerenti u oġġetti minn pajjiżi terzi fis-suq tal-akkwist tal-UE*, Komunikazzjoni tal-24 ta' Lulju 2019, C(2019) 5494 final, punt 2.1.

[15] Din il-kontinwità wieħed jista' jaraha, b'mod partikolari, fis-sentenzi tat-22 ta' Ġunju 1989, Fratelli Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, iktar 'il quddiem is-"sentenza Fratelli Costanzo"); tas-27 ta' Novembru 2001, Lombardini u Mantovani (C-285/99 u C-286/99, EU:C:2001:640, iktar 'il quddiem is-"sentenza Lombardini u Mantovani"); tad-29 ta' Marzu 2012, SAG ELV Slovensko *et* (C-599/10, EU:C:2012:191); tat-18 ta' Diċembru 2014, Data Medical Service (C-568/13, EU:C:2014:2466); tad-19 ta' Ottubru 2017, Agriconsulting Europe vs Il-Kummissjoni, (C-198/16 P, EU:C:2017:784); u tal-10 ta' Settembru 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685; iktar 'il quddiem is-"sentenza Tax-Fin-Lex").

[16] Sentenza tat-18 ta' Diċembru 2014, Data Medical Service, (C-568/13, EU:C:2014:2466, punt 49).

[17] Sentenza Lombardini u Mantovani, punt 55.

[18] L-Artikolu 55(1) tiegħu jikkorrispondi għall-Artikolu 49(1) tad-Direttiva 2009/81.

[19] Sentenza tad-29 ta' Marzu 2012, SAG ELV Slovensko *et* (C-599/10, EU:C:2012:191, punt 28). Mingħajr korsiv fl-oriġinal.

[20] Sentenza Tax-Fin-Lex, punt 32.

[21] *Ibidem*, punt 33.

34. Huwa irrilevanti, għal dan l-għan, li jkun impossibbli "li jiġi applikat il-kriterju previst fid-dritt nazzjonali għall-evalwazzjoni ta' offerta b'valur anormalment baxx" u li ma jkunx ġie kkomunikat kriterju ieħor magħżul mill-awtorità kontraenti minn qabel. Din tal-aħħar, nirrepeti, ma tistax tonqos milli tivverifika jekk l-offerta (l-offerti kollha) hijiex issuspettata li hija imprudenti.

35. Huwa irrilevanti wkoll li għall-proċedura għal għoti ta' kuntratti pubbliċi ġew mistiedna żewġ kandidati biss: kull waħda minn dawn iż-żewġ offerti għandha tiġi suġġetta għal skrutinju mill-awtorità kontraenti, li min-naħa tagħha għandha tevalwa n-natura suspettuża possibbli tagħha.

36. Bħala prinċipju, bħalma diġà spjegat, huma l-Istati Membri u l-awtoritajiet kontraenti li għandhom jiddeterminaw il-metodu ta' kalkolu ta' limitu ta' anomalija li jikkostitwixxi "offerta anormalment baxxa". Fi kwalunkwe każ, id-dritt tal-Unjoni jipprovdi linji gwida għall-ispeċifikazzjoni tas-suġġett tal-kjarifiki eżiġibbli minn persuna li tippreżenta offerta suspettuża [22].

37. Il-Gvern Bulgaru jsostni li l-iskoperta ta' offerti anormalment baxxi tista' tkun ibbażata biss fuq kalkoli aritmetiċi, bħal dawk adottati mil-leġiżlazzjoni nazzjonali. Fil-fehma tiegħu, din is-soluzzjoni tiggarantixxi oġġettività li ma tistax tiġi żgurata jekk l-identifikazzjoni ta' offerti suspettużi tistrieħ fuq l-evalwazzjoni suġġettiva tal-awtorità kontraenti [23].

38. Ma naqbilx ma' dan l-argument. L-awtorità kontraenti għandha tidentifika l-offerti li jidhru suspettużi (suġġetti, għaldaqstant, għall-proċedura ta' verifika kontradittorja) fid-dawl tas-sett tal-karatteristiċi tal-oġġett tas-sejħa għal offerti. Il-kuntrast mal-offerti kompetituri l-oħra, anki jekk dan ikun utli f'ċerti każijiet sabiex tinstab xi anomalija, ma jistax jiġi stabbilit bħala l-*uniku* kriterju użat mill-awtorità kontraenti. L-eżami tal-elementi kollha tagħha, meħuda waħedhom, jippermettilha tidentifika jekk, minkejja l-apparenzi u t-tbegħid tagħhom mill-prezzijiet ta' kandidati oħra għas-sejħa għal offerti [24], l-offerta suspettuża hijiex suffiċjentement affidabbli.

39. Barra minn hekk, il-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet li l-użu ta' sempliċi kriterju matematiku jista' jmur kontra l-iżvilupp ta' kompetizzjoni effettiva fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi. Dan kien il-każ fil-kawżi deċiżi mis-sentenzi Fratelli Costanzo u Lombardini u Mantovani:

– Fl-ewwel waħda, ir-regola Taljana kienet tikkunsidra bħala anormali, u kienet teskludi mis-sejħa għal offerti, l-"offerti li jinvolvu tnaqqis ta' perċentwali li tkun ogħla mill-medja tal-perċentwali tal-offerti aċċettati, miżjuda b'perċentwali li għandha tiġi indikata fl-avviż ta' kuntratt". Skont dan tal-aħħar, l-offerti li ma jaqbżux mill-inqas 9.48 % tal-ammont stmat kienu awtomatikament esklużi [25].

– Fit-tieni waħda, il-perċentwali li tiddetermina l-obbligu tal-awtorità kontraenti li tissottometti għall-proċedura ta' verifika l-offerta anormali kienet stabbilita f'"miżura daqs il-medja

[22] Skont l-Artikolu 49 tad-Direttiva 2009/81, dawn id-dettalji jistgħu jagħmlu riferiment għal: 1) l-organizzazzjoni tal-proċess ta' kostruzzjoni u l-manifattura tal-prodotti jew tal-provvisti tas-servizzi; 2) is-soluzzjonijiet tekniċi adottati jew il-kundizzjonijiet eċċezzjonalment favorevoli li għandu l-offerent biex iwettaq ix-xogħlijiet, biex jipprovdi l-prodotti jew is-servizzi; 3) l-oriġinalità tax-xogħlijiet, tal-provvisti jew tas-servizzi proposti; 4) il-konformità mad-dispożizzjonijiet rigward il-protezzjoni tal-impjiegi u l-kundizzjonijiet tax-xogħol fis-seħħ fil-post fejn ser jitwettaq ix-xogħol, is-servizz jew il-provvista; 5) il-possibbiltà tal-għoti ta' għajnuna Statali lill-offerent. It-termini tal-Artikolu 69 tad-Direttiva 2014/24 huma sostanzjalment identiċi.

[23] Punt 18 tan-nota ta' osservazzjonijiet bil-miktub tal-Gvern Bulgaru.

[24] Fis-sentenza Tax-Fin-Lex, il-Qorti tal-Ġustizzja ma eskludietx li f'ċerti ċirkustanzi anki offerta bi prezz żero tista' tkun ammissibbli (jiġifieri, mhux anormalment baxxa), irrispettivament minn kemm tkun differenti mill-offerti l-oħra ppreżentati.

[25] Sentenza Fratelli Costanzo (punti 6 sa 10).

aritmetika tal-perċentwali baxxi tal-offerti kollha aċċettati, miżjuda bid-differenza medja aritmetika tal-perċentwali baxxi li jaqbżu din il-medja" [26].

40. Issa, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li "kriterju matematiku, li permezz tiegħu jitqiesu anormalment baxxi, bl-esklużjoni, għalhekk, mill-proċedura għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi, tal-offerti li jkunu iktar baxxi b'10 % miż-żieda medja, meta mqabbla mal-ammont stmat tal-proġett, tal-offerti kollha aċċettati, iċaħħad lill-offerenti li ppreżentaw offerti partikolarment baxxi mill-possibbiltà li jipprovaw l-affidabbiltà tagħhom, b'mod li l-applikazzjoni ta' kriterju simili tmur kontra l-għan tad-Direttiva 71/305, li jiffavorixxi l-iżvilupp ta' kompetizzjoni effettiva fil-kamp ta' applikazzjoni tal-kuntratti pubbliċi" [27].

41. Abbażi ta' dawn il-premessi, jista' jiġi dedott li ma hijiex konformi mad-dritt tal-Unjoni regola nazzjonali li tipprovdi li l-*uniku* kriterju sabiex jiġi evalwat jekk offerta hijiex anormalment baxxa huwa li l-ammont tagħha jkun 20 % inqas mill-medja ta' dawk ippreżentati mill-offerenti l-oħra.

42. L-obbligu li tiġi vverifikata l-affidabbiltà tal-offerti kompetituri *kollha* huwa intiż sabiex jiggarantixxi l-osservanza tal-prinċipji ta' trasparenza, ta' nondiskriminazzjoni u ta' ugwaljanza fit-trattament, li skonthom għandu jitwettaq l-għoti tal-kuntratti pubbliċi [28].

43. Dan l-għan jiġi kompromess jekk il-leġiżlazzjonijiet nazzjonali jirrestrinġu f'parametri purament ta' perċentwali (fir-rigward tal-bqija tal-offerti sottomessi) il-każijiet li fihom offerta tista' tiġi kklassifikata bħala "anormalment baxxa", u b'hekk twarrab id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 49 tad-Direttiva 2009/81 u tal-Artikolu 69 tad-Direttiva 2014/24.

C. Motivazzjoni u stħarriġ ġudizzjarju tal-evalwazzjoni tal-awtorità kontraenti fir-rigward tal-eżistenza eventwali ta' offerta anormalment baxxa (ir-raba' u l-ħames domanda preliminari)

44. L-Artikolu 55(2) tad-Direttiva 2009/81 jiddikjara d-dritt ta' reviżjoni tad-deċiżjonijiet adottati mill-awtorità kontraenti [29]. Id-dispożizzjoni hija konformi mal-iskema tad-Direttiva 89/665/KE [30] u, bħalma tenfasizza l-Kummissjoni, tiggarantixxi r-rispett tad-drittijiet stabbiliti fl-Artikolu 47 tal-Karta [31].

[26] Sentenza Lombardini u Mantovani, punt 8.

[27] Sentenza Lombardini u Mantovani, punt 47, bi kwotazzjoni tas-sentenza Fratelli Costanzo, punt 18. Din tal-aħħar tiddikjara li d-dispożizzjonijiet tal-Unjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi bħal dawk li għandna quddiemna f'dan il-każ jipproduċu effett dirett minħabba l-kontenut, l-inkundizzjonalità u l-preċiżjoni tagħhom.

[28] Fir-rigward tad-Direttiva 2009/81 dan huwa rifless fil-premessa 69 tagħha.

[29] "L-Istati Membri għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa sabiex jiżguraw li d-deċiżjonijiet meħuda mill-awtoritajiet/entitajiet kontraenti jkunu jistgħu jiġi riveduti effettivament u b'mod partikolari, malajr kemm jista' jkun […] abbażi li dawn id-deċiżjonijiet kisru l-liġi Komunitarja fil-qasam tal-akkwist jew tar-regoli nazzjonali li jimplimentaw din il-liġi".

[30] Direttiva tal-Kunsill tal-21 ta' Diċembru 1989 dwar il-koordinazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-applikazzjoni tal-proċeduri ta' reviżjoni għall-għoti ta' kuntratti ta' provvista pubblika u xogħlijiet pubbliċi (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 246, rettifika fil-ĠU 2016, L 63, p. 44). L-Artikolu 55(2) tad-Direttiva 2009/81 jirriproduċi l-formulazzjoni tar-raba' subparagrafu tal-Artikolu 1(1) tad-Direttiva 89/665, billi jippermetti l-applikazzjoni, b'analoġija, tas-sentenzi tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar dan tal-aħħar.

[31] Il-Kummissjoni ssemmi l-premessa 36 tad-Direttiva 2007/66/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-11 ta' Diċembru 2007 li temenda d-Direttivi tal-Kunsill 89/665/KEE u 92/13/KEE fir-rigward tat-titjib fl-effettività ta' proċeduri ta' reviżjoni dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi (ĠU 2007, L 335, p. 31, rettifika fil-ĠU 2018, L 176, p. 23). Skont din il-premessa, din "tfittex li tiżgura r-rispett sħiħ tad-dritt għal rimedju effettiv u għal tribunal imparzjali, bi qbil ma' l-ewwel u t-tieni subparagrafi ta' l-Artikolu 47 tal-Karta".

45. B'mod ġenerali, l-Istati Membri huma obbligati, skont l-Artikolu 55(4) tad-Direttiva 2009/81, jiżguraw li "l-proċeduri ta' reviżjoni jkunu disponibbli, […] għal kwalunkwe persuna li jkollha jew kellha interess tikseb kuntratt partikolari u li jkun sarilha jew tkun tinsab fir-riskju li jsirilha dannu minħabba ksur allegat".

46. Fir-rigward tal-offerti anormalment baxxi, ir-risposta għal din it-tieni serje ta' domandi għandha ssir minn perspettiva doppja:

– Fl-ewwel lok, skont in-natura espressa jew impliċita tad-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti fir-rigward tal-affidabbiltà ta' xi waħda mill-offerti kompetituri.

– Fit-tieni lok, skont l-istħarriġ ġudizzjarju tal-evalwazzjoni tal-awtorità kontraenti.

1. *In-natura (u l-motivazzjoni eventwali) tad-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti*

47. Filwaqt li jagħmel riferiment għall-offerti anormalment baxxi, l-Artikolu 49 tad-Direttiva 2009/81 ma jimponix fuq l-awtorità kontraenti l-obbligu indiskriminat li *tiddeċiedi espressament* fuq din il-kwalità tal-offerta korrispondenti.

48. Dan l-obbligu huwa, għall-kuntrarju, stabbilit jekk, "għal kuntratt determinat", l-awtorità kontraenti tqis li "xi offerti" jidhru "anormalment baxxi meta mqabbla mal-provvisti".

49. Bħalma indikajt iktar 'il fuq, l-obbligu "tal-awtorità kontraenti, fl-ewwel lok, [huwa] li jiġu identifikati l-offerti suspettużi" [32], fid-dawl tal-karatteristiċi kollha tas-suġġett tas-sejħa għal offerti u, jekk ikun il-każ, tar-relazzjoni ta' kull waħda minnhom mal-offerti l-oħra.

50. Jekk l-awtorità kontraenti tqis li l-ebda waħda mill-offerti, hekk evalwati, ma hija anormalment baxxa, hija ma hijiex obbligata tagħmel dikjarazzjoni *ad hoc* f'dan ir-rigward. Naqbel ma' Mühlbauer u mal-Gvern Franċiż dwar dan il-punt: is-sempliċi aċċettazzjoni ta' offerta mill-awtorità kontraenti turi, b'mod impliċitu, il-konvinzjoni tagħha li ma tidhirx li hija anormalment baxxa.

51. Id-dikjarazzjoni *ad hoc* hija indispensabbli biss meta, ladarba tkun konxja mill-possibbiltà li offerta tkun anormalment baxxa, l-awtorità kontraenti tkun tat lill-awtur tagħha (konformement mal-Artikolu 49(1) tad-Direttiva 2009/81) il-possibbiltà li jipproduċi l-affidabbiltà tagħha, billi titolbu d-dettalji li hija tqis xierqa.

52. Ladarba tintemm din il-proċedura kontradittorja, konformement mal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-awtorità kontraenti għandha tiddetermina "r-rilevanza tal-ispjegazzjonijiet ipprovduti mill-partijiet ikkonċernati", sabiex tieħu d-"deċiżjoni fir-rigward tal-aċċettazzjoni jew taċ-ċaħda tal-[…]offerti" inizjalment suspettużi [33]. Deċiżjoni li, loġikament, għandha tkun suffiċjentement motivata.

32 Sentenza Lombardini u Mantovani, punt 55.

33 Sentenza Lombardini u Mantovani, punt 55.

53. B'hekk, fil-konfront ta' suspett fir-rigward tan-natura anormalment baxxa ta' offerta, u wara l-proċedura kontradittorja ta' verifika korrispondenti, l-awtorità kontraenti għandha *tiddeċiedi* jekk taċċettax jew tirrifjutax tali offerta. B'dan il-mod, sabiex jiġu rrispettati d-drittijiet tal-persuna kkonċernata, id-deċiżjoni tagħha għandha tiġi stabbilita f'deċiżjoni motivata [34].

54. Dan jirriżulta mill-Artikolu 35 tad-Direttiva 2009/81, li jipprovdi li l-awtorità kontraenti hija obbligata tinforma "fl-iqsar żmien lill-kandidati u lill-offerenti bid-deċiżjonijiet meħuda dwar l-għoti ta' kuntratt".

55. Għall-kuntrarju, jekk l-awtorità kontraenti tikkunsidra *prima facie* li l-ebda waħda mill-offerti tista' tkun anormalment baxxa, il-proċedura ta' verifika kontradittorja ma titwettaqx u ma jkunx hemm deċiżjoni esplicita f'dan ir-rigward.

56. F'dan il-kuntest, id-deċiżjoni li ttemm il-proċedura għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi ser tinkludi, impliċitament, id-deċiżjoni li l-offerti sottomessi ma jitqisux bħala anormalment baxxi. Il-motivazzjoni ta' din id-deċiżjoni tal-aħħar hija biss l-ineżistenza ta' indizji li jrendu neċessarju l-eżami, b'mod partikolari, ta' offerta suspettuża.

2. Stħarriġ ġudizzjarju tad-deċiżjoni dwar in-natura anormalment baxxa ta' offerta

57. Sabiex jiġi ddeterminat kif jitwettaq l-istħarriġ ġudizzjarju obbligatorju tad-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti għandhom jiġu distinti ż-żewġ ipoteżijiet imsemmija iktar 'il fuq: jew l-awtorità kontraenti ddeċidiet espliċitament fuq is-suspetti li tqajmu minn offerta partikolari, jew għamlet hekk, b'mod impliċitu, meta ddeċidiet finalment il-proċedura għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi mingħajr ma wriet ebda dubju dwar l-affidabbiltà ta' din l-offerta jew ta' offerti oħra.

58. Għalkemm id-Direttiva 2009/81 hija direttament applikabbli, ser nagħmel riferiment għall-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar id-Direttiva 89/665 [35], għaliex kif diġà esponejt, din id-direttiva tinkludi sistema simili għal dik tad-Direttiva 2009/81 fir-rigward tal-preżentata tar-rikorsi.

59. L-istħarriġ imsemmi fil-klawżola ġenerali li tinsab fl-aħħar subparagrafu tal-Artikolu 1(1) tad-Direttiva 89/665 jestendi għad-deċiżjonijiet kollha tal-awtorità kontraenti li japplikaw id-dritt tal-Unjoni f'dan il-qasam [36].

[34] Kif fakkret il-Qorti tal-Ġustizzja fid-digriet tal-14 ta' Frar 2019, Cooperativa Animazione Valdoco (C-54/18, EU:C:2019:118, punt 33), skont ġurisprudenza stabbilita, "l-effettività tal-istħarriġ ġudizzjarju ggarantit mill-Artikolu 47 tal-Karta jirrikjedi li l-persuna kkonċernata tkun f'qagħda li tiġi informata dwar ir-raġunijiet li fuqhom hija bbażata d-deċiżjoni meħuda fir-rigward tagħha kemm permezz tal-qari stess tad-deċiżjoni, kif ukoll permezz ta' komunikazzjoni ta' dawn ir-raġunijiet li ssir fuq talba tagħha, sabiex tkun tista' tiddefendi d-drittijiet tagħha fl-aħjar kundizzjonijiet possibbli u sabiex tiddeċiedi b'għarfien sħiħ tal-fatti jekk huwiex utli li tadixxi l-qorti kompetenti, kif ukoll sabiex din il-qorti tkun fl-aħjar pożizzjoni li teżerċita l-istħarriġ tal-legalità tad-deċiżjoni nazzjonali inkwistjoni".

[35] Ir-riflessjonijiet tal-punti segwenti (mill-punt 59 sa 64) jinkorporaw dawk esposti fil-konklużjonijiet tal-kawża Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:295).

[36] Sentenza tal-5 ta' April 2017, Marina del Mediterráneo *et* (C-391/15, EU:C:2017:268; iktar 'il quddiem is-"sentenza Marina de Mediterráneo", punt 26): "[i]l-formulazzjoni tal-Artikolu 1(1) tal-imsemmija direttiva tippreżupponi, bl-użu tal-kliem 'fir-rigward ta' kuntratti [proċeduri]', li kull deċiżjoni ta' awtorità kontraenti li taqa' taħt ir-regoli li jirriżultaw mid-dritt tal-Unjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi u li għandha mnejn tiksirhom hija suġġetta għall-istħarriġ ġudizzjarju previst fl-Artikolu 2(1)(a) u (b) tal-istess direttiva".

60. Fost dawn id-deċiżjonijiet tal-awtorità kontraenti li jistgħu jkunu suġġetti għal reviżjoni hemm, loġikament, dawk li jiddeċiedu dwar l-għoti tal-kuntratt billi jagħżlu waħda mill-offerti, iżda wkoll deċiżjonijiet oħra ta' natura differenti li għandhom effett fuq is-sitwazzjoni legali tal-persuni kkonċernati [37].

61. Id-Direttiva 89/665 ma "pprevedietx formalment il-mument li minnu hija miftuħa l-possibbiltà ta' reviżjoni prevista fl-Artikolu 1(1) tagħha" [38]. Dak li jimponi l-Qorti tal-Ġustizzja huwa li jiġi żgurat li d-deċiżjonijiet tal-awtoritajiet kontraenti jkunu jistgħu jiġu riveduti b'mod effikaċi u kemm jista' jkun mgħaġġel [39].

62. Il-leġiżlatur tal-Unjoni inkariga lill-Istati Membri bil-funzjoni li jiddeterminaw ir-"regoli dettaljati" tal-proċeduri ta' reviżjoni kontra d-deċiżjonijiet tal-awtoritajiet kontraenti (Artikolu 1(3) tad-Direttiva 89/665) [40].

63. Bħala prinċipju, l-Istati Membri jistgħu, għaldaqstant, jirregolaw l-appelli ppreżentati kontra d-deċiżjonijiet tal-awtorità kontraenti billi jipprevedu l-preżentata tagħhom kemm b'mod ikkonċentrat kif ukoll b'mod separat (mill-kontestazzjoni prinċipali). Id-Direttiva 89/665 la timponi u lanqas teskludi xi wieħed miż-żewġ mekkaniżmi.

64. Jekk l-Istati Membri, fl-eżerċizzju tal-awtonomija proċedurali tagħhom, jibbażaw ruħhom fuq il-kontestazzjoni kkonċentrata, huma għandhom jagħmlu dan mingħajr ma jinjoraw l-għanijiet tad-Direttiva 89/665 fir-rigward tal-effikaċja u tal-ħeffa indispensabbli. Barra minn hekk, huma għandhom jieħdu inkunsiderazzjoni:

– Li d-direttiva "ma jawtorizzax lill-Istati Membri jissuġġettaw l-eżerċizzju tad-dritt għal reviżjoni għall-fatt li l-proċedura ta' kuntratt pubbliku inkwistjoni tkun laħqet formalment stadju speċifiku" [41].

– Li, skont il-karatteristiċi tagħha, leġiżlazzjoni nazzjonali li "teżiġi, f'kull każ, li l-offerent jistenna d-deċiżjoni ta' għoti tal-kuntratt inkwistjoni qabel ma jkun jista' jippreżenta rikors kontra l-ammissjoni ta' offerent ieħor jikser id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 89/665" [42].

65. Madankollu, ma għandux jintesa li s-salvagwardja tal-prinċipju ta' ċertezza legali "tkun kompromessa jekk il-kandidati u l-offerenti jkunu jistgħu jinvokaw, f'kull mument tal-proċedura ta' għoti tal-kuntratt, ksur tar-regoli tal-għoti tal-kuntratti, u b'hekk jobbligaw lill-awtorità kontraenti terġa' tibda l-proċedura kollha sabiex tikkoreġi dan il-ksur" [43].

66. Il-kummentarju ta' din l-aħħar sentenza huwa marbut mal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-kuntest tar-rikors għal annullament previst fl-Artikolu 263 TFUE.

37 *Ibidem*, punt 27. Il-Qorti tal-Ġustizzja ssostni, għaldaqstant, "is-sens wiesa' tal-kunċett ta' 'deċiżjoni' ta' awtorità kontraenti [li] huwa kkonfermat mill-fatt li d-dispożizzjoni tal-Artikolu 1(1) tad-Direttiva 89/665 ma tipprevedi l-ebda restrizzjoni f'dak li jirrigwarda n-natura u l-kontenut tad-deċiżjonijiet li hemm riferiment għalihom."

38 *Ibidem*, punt 31.

39 Sentenza tat-12 ta' Diċembru 2002, Universale-Bau *et* (C-470/99, EU:C:2002:746, punt 74).

40 Sentenza Marina del Mediterráneo, punt 32: "Fl-assenza ta' leġiżlazzjoni tal-Unjoni li tistabbilixxi l-mument li minnu għandha tkun miftuħa l-possibbiltà ta' rikors, huwa, skont ġurisprudenza stabbilita, id-dritt nazzjonali li għandu jirregola l-modalitajiet tal-proċedura ġudizzjarja intiża sabiex tiżgura s-salvagwardja tad-drittijiet li l-individwi għandhom taħt id-dritt tal-Unjoni", bil-limitazzjonijiet inerenti fil-prinċipji ta' effettività u ta' ekwivalenza.

41 *Ibidem*, punt 31.

42 *Ibidem*, punt 34.

43 Sentenza tat-12 ta' Marzu 2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, punt 51), bi kwotazzjoni tal-ġurisprudenza. Madankollu, il-prinċipju ta' ċertezza ma jistax jiġi sseparat mill-eżiġenza ta' effettività tad-direttivi fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi.

67. Kif fakkar il-Gvern Franċiż, jikkostitwixxu atti jew deċiżjonijiet li jistgħu jkunu s-suġġett ta' rikors għal annullament biss il-miżuri li jipproduċu effetti legali obbligatorji li jistgħu jaffettwaw l-interessi tar-rikorrent, billi jbiddlu b'mod sostanzjali s-sitwazzjoni legali tiegħu[44].

68. Fir-rigward ta' atti jew ta' deċiżjonijiet li t-tfassil tagħhom jitwettaq fi stadji differenti, jistgħu jiġu kkontestati l-miżuri li jistabbilixxu b'mod definittiv il-pożizzjoni tal-korp deċiżjonali "fi tmiem proċedura amministrattiva u li jkunu intiżi biex jipproduċu effetti legali vinkolanti […], minbarra miżuri intermedjarji li l-għan tagħhom huwa li jippreparaw id-deċiżjoni finali […]"[45].

69. Għall-Qorti tal-Ġustizzja, għall-finijiet tar-raba' subparagrafu tal-Artikolu 1(1) tad-Direttiva 89/665, il-kunċett ta' "deċiżjonijiet meħuda mill-awtoritajiet kontraenti" għandu jiġi interpretat b'mod wiesa', għaliex il-formulazzjoni ta' din id-dispożizzjoni – li "għalhekk jirreferi b'mod ġenerali għad-deċiżjonijiet ta' awtorità kontraenti mingħajr ma jagħmel distinzjoni bejn dawn id-deċiżjonijiet skont il-kontenut tagħhom jew il-mument tal-adozzjoni tagħhom u ma jipprevedi ebda restrizzjoni f'dak li jikkonċerna n-natura u l-kontenut tad-deċiżjonijiet ikkonċernati" – "jimplika li kull deċiżjoni ta' awtorità kontraenti li taqa' taħt [għaliha japplikaw] ir-regoli tal-Unjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi u li tista' tikser dawn il-proċeduri tkun suġġetta għall-istħarriġ ġudizzjarju"[46].

70. Din l-interpretazzjoni tad-deċiżjonijiet li jistgħu jiġu kkontestati wasslet lill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tikkunsidra bħala tali dik li tippermetti lil operatur ekonomiku jipparteċipa fi proċedura għal għoti ta' kuntratt pubbliku[47].

71. Madankollu, fi kwalunkwe każ, il-*ġenerożità* ta' din l-interpretazzjoni[48] kienet limitata għal deċiżjonijiet pożittivi, *effettivament adottati* mill-awtorità kontraenti. Jiġifieri, deċiżjonijiet li jinkludu att ta' volontà li bih l-awtorità kontraenti tieħu pożizzjoni, meta regola tobbligaha tiddeċiedi.

72. Għandha ssir distinzjoni, kif diġà esponejt, bejn:

– Deċiżjonijiet li fihom l-awtorità kontraenti tiddeċiedi espliċitament fuq is-suspetti li offerta partikolari setgħet qajmet, u għaldaqstant ittemm proċedura kontradittorja ta' verifika intiża sabiex jiġi ddeterminat jekk hijiex anormalment baxxa jew le. Fil-fehma tiegħi, din id-deċiżjoni taffettwa, fi kwalunkwe waħda miż-żewġ varjabbli possibbli tagħha, l-interessi tal-offerenti, b'mod partikolari ta' dak li l-offerta tiegħu tiġi miċħuda minħabba n-natura anormalment baxxa tagħha. Il-bidla tas-sitwazzjoni tagħha fil-kompetizzjoni, flimkien mal-awtonomija

[44] B'hekk, pereżempju, is-sentenza tas-26 ta' Jannar 2010, Internationaler Hilfsfonds vs Il-Kummissjoni (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punt 51).

[45] Ara, pereżempju, is-sentenza tas-17 ta' Lulju 2008, Athinaïki Techniki vs Il-Kummissjoni (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42).

[46] Sentenza tas-7 ta' Settembru 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, punt 105).

[47] *Ibidem*, punt 106, bi kwotazzjoni tas-sentenza Marina del Mediterráneo, punt 28. Hija kkunsidrata wkoll bħala kontestabbli "[d]-deċiżjoni li għaliha awtorità kontraenti tirrifjuta li tikkomunika lil operatur ekonomiku l-informazzjoni meqjusa bħala kunfidenzjali trażmessa minn kandidat jew offerent".

[48] Għalkemm mal-ewwel daqqa t'għajn jista' jidher bil-kontra, ma nemminx li din l-interpretazzjoni daqshekk miftuħa hija inkoerenti mal-ġurisprudenza li, għall-benefiċċju taċ-ċertezza legali, teskludi lill-offerenti milli jinvokaw, fi kwalunkwe mument, il-ksur tar-regoli tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi. Iż-żewġ linji ta' ġurisprudenza jikkonverġu f'eżerċizzju ta' bbilanċjar bejn iċ-ċertezza legali, minn naħa, u l-istħarriġ ġudizzjarju tal-legalità, min-naħa l-oħra. L-għan huwa li jintlaħaq punt ta' bilanċ mal-kriterju tal-awtonomija relattiva, fir-rigward tal-kontenut tiegħu, tad-deċiżjonijiet suċċessivi tal-awtorità kontraenti. Għaldaqstant, pereżempju, ġiet eskluża l-possibbiltà li jiġi ppreżentat rikors kontra "l-atti li jammontaw għal sempliċi studju preliminari tas-suq jew li huma purament preparatorji u li jagħmlu parti mir-riflessjonijiet interni ta' awtorità kontraenti fid-dawl ta' attribuzzjoni ta' kuntratt pubbliku", kif stabbilit fis-sentenza tal-11 ta' Jannar 2005, Stadt Halle u RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, punt 35). Għalkemm l-atti kollha tal-proċedura huma *preparatorji* għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi finali, mhux kollha kemm huma joffru l-istess *densità* ta' kontenut, u l-kontestabbiltà hija rriżervata għal dawk li jinvolvu livell suffiċjenti ta' teħid ta' deċiżjonijiet sabiex tagħtihom ċerta awtonomija.

tal-proċedura li fil-kuntest tagħha l-awtorità kontraenti ddeċidiet, jargumentaw favur il-klassifikazzjoni ta' din id-deċiżjoni bħala deċiżjoni definittiva u suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju sa mill-adozzjoni tagħha.

– Deċiżjonijiet impliċiti tal-awtorità kontraenti li, fin-nuqqas ta' dubji dwar in-natura affidabbli tal-offerti, huma integrati fil-ftehim tal-għoti tal-kuntratt. Il-kontestazzjoni ġudizzjarja tagħhom għandha tiġi sostnuta permezz tar-rikors li jikkorrispondi kontra dan il-ftehim finali.

73. Fir-rigward ta' din il-kawża, mill-informazzjoni disponibbli jirriżulta li l-awtorità kontraenti ma kellhiex dubji li wassluha sabiex tissuspetta n-natura anormalment baxxa ta' xi offerta. Għaldaqstant, hija ma kinitx obbligata tibda l-proċedura ta' verifika korrispondenti.

74. B'dan il-mod, l-awtorità kontraenti ma ħadet l-ebda *deċiżjoni* li kontriha d-Direttiva 2009/81 tipprevedi l-possibbiltà ta' rikors separat f'dak il-mument. Ninsisti li l-Artikolu 49 ta' din id-direttiva ma kienx jobbliga lill-awtorità kontraenti tiddeċiedi b'mod espress dwar in-natura anormalment baxxa tal-offerti kollha, iżda biss li ssegwi proċedura partikolari qabel ma tiċħad dik li "tikkunsidra" bħala anormalment baxxa.

75. Dan l-artikolu u, similarment, l-Artikolu 69 tad-Direttiva 2014/24, moqri flimkien mal-Artikolu 47 tal-Karta, jimplikaw biss, kif isostni l-Gvern Franċiż, li, waqt ir-rikors kontra l-għoti tal-kuntratt, l-offerent eskluż jista' jikkontestah billi jinvoka n-natura anormalment baxxa tal-offerta magħżula [49].

V. Konklużjoni

76. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi lill-Varhoven administrativen sad (il-Qorti Amministrattiva Suprema, il-Bulgarija) kif ġej:

"1) L-Artikoli 38 u 49 tad-Direttiva 2009/81/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-13 ta' Lulju 2009 dwar il-koordinazzjoni tal-proċeduri għall-għoti ta' ċerti kuntratti ta' xogħlijiet, provvisti u servizzi minn awtoritajiet jew entitajiet kontraenti fl-oqsma tad-difiża u s-sigurtà, u li temenda d-Direttiva 2004/17/KE u d-Direttiva 2004/18/KE, għandhom jiġu interpretati fis-sens li l-awtoritajiet kontraenti huma obbligati jivverifikaw, fi kwalunkwe każ, l-eżistenza eventwali ta' offerti anormalment baxxi. Huwa irrilevanti, f'dan ir-rigward, in-numru ta' offerti ppreżentati jew l-impossibbiltà li jiġu applikati l-kriterji stabbiliti mil-leġiżlazzjoni nazzjonali f'dan ir-rigward, f'liema każ l-awtoritajiet kontraenti għandhom jikkonformaw ruħhom, minħabba l-effett dirett tiegħu, mal-Artikolu 49 tad-Direttiva 2009/81/KE.

2) L-Artikolu 55(2) tad-Direttiva 2009/81/KE, moqri flimkien mal-Artikolu 47 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea, għandu jiġi interpretat fis-sens li, meta l-awtorità kontraenti ma jkollhiex motivi sabiex tibda proċedura ta' verifika dwar l-affidabbiltà ta' offerta, l-evalwazzjoni tagħha tista' tkun is-suġġett ta' stħarriġ ġudizzjarju fil-kuntest tar-rikors kontra d-deċiżjoni tal-għoti finali tal-kuntratt".

[49] Skont id-digriet tar-rinviju, dan kien il-każ f'din il-kawża, peress li Veridos setgħet tikkontesta l-għoti tal-kuntratt billi tinvoka n-natura anormalment baxxa tal-offerta ta' Mühlbauer.