Ġabra tal-ġurisprudenza

SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Il-Ħames Awla)

18 ta' Diċembru 2014*

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Kuntratti pubbliċi għal servizzi — Direttiva 92/50/KEE — Artikoli 1(c) u 37 — Direttiva 2004/18/KE — L-ewwel paragrafu tal-Artikolu 1(8) u l-Artikolu 55 — Kunċetti ta' 'fornitur ta' servizz' u ta' 'operatur ekonomiku' — Sptar universitarju pubbliku — Stabbiliment li għandu personalità ġuridika kif ukoll l-awtonomija ta' impriża u ta' organizzazzjoni — Attività prinċipalment mhux għal profitt — Għan istituzzjonali li jiġu offruti servizzi ta' saħħa — Possibbiltà li jiġu offruti servizzi analogi fis-suq — Ammissjoni għall-parteċipazzjoni fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku"

Fil-Kawża C-568/13,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Consiglio di Stato (l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tat-28 ta' Ġunju 2013, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-6 ta' Novembru 2013, fil-proċedura

Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze

vs

Data Medical Service Srl,

fil-preżenza ta':

Regione Lombardia,

Bio-Development Srl,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Il-Ħames Awla),

komposta minn T. von Danwitz, President tal-Awla, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (Relatur) u D. Šváby, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: J. Kokott,

Reġistratur: V. Tourrès, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tal-15 ta' Ottubru 2014,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— Għall-Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze, minn P. Stolzi, avukat,

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

— għal Data Medical Service Srl, minn T. Ugoccioni, avukat,

— għal Bio-Development Srl, minn E. D'Amico u T. Ugoccioni, avukati,

— għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn S. Varone, avvocato dello Stato,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn G. Conte u A. Tokár, bħala aġenti,

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

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikoli 1(c) u 37 tad-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), u tal-ewwel subparagrafu tal-Artikoli 1(8) u 55 tad-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).

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta' tilwima bejn l-Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze (sptar universitarju ta' Careggi, iktar 'il quddiem l-"Azienda") u Data Medical Service Srl (iktar 'il quddiem "Data Medical Service"), fir-rigward tar-regolarità tal-esklużjoni tal-parteċipazzjoni tal-ewwel entità fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku għal servizzi.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 L-Artikolu 1(c) tad-Direttiva 92/50 jipprovdi:

"[D]ak li jipprovdi servizz [fornitur ta' servizzi] għandu jfisser kull persuna fiżika jew ġuridika, inkluż korp pubbliku, li joffri servizzi [...]".

4 Skont l-Artikolu 37 ta' din id-direttiva:

"Jekk, għal kuntratt partikolari, offerti jidhru li jkunu anormalment baxxi f'relazzjoni għas-servizz li għandu jiġi pprovdut, l-awtorità kontraenti għandha, qabel ma tiċħad dawk l-offerti, titlob bil-miktub dettalji ta' l-elementi kostitwenti ta' l-offerta li hija tikkunsidra relevanti u għandha tivverifika dawk l-elementi kostitwenti u tieħu kont ta' l-ispjegazzjonijiet riċevuti.

L-awtorità kontraenti tista' tieħu inkonsiderazzjoni spjegazzjonijiet li huma ġġustifikati fuq bażi oġġettiva inkluża l-ekonomija tal-metodu li bih jiġi pprovdut is-servizz, jew is-soluzzjonijiet tekniċi magħżula, jew il-kondizzjonijiet eċċezzjonalment favorevoli disponibbli għall-offerent għad-dispożizzjonijiet tas-servizzi, jew l-oriġinalità tas-servizz propost mill-offerent.

Jekk id-dokumenti relatati mal-kuntratt jipprovdu għall-għoti tiegħu bl-iktar prezz baxx offert, l-awtorità kontraenti għandha tikkomunika lill-Kummissjoni ċ-ċaħda ta' offerti li hija tikkunsidra li jkunu baxxi wisq."

5 Il-premessa 1 tad-Direttiva 2004/18 tipprovdi li din id-direttiva twettaq, fl-interess tal-kjarezza, riformulazzjoni f'test uniku tad-direttivi preċedenti applikabbli fil-qasam ta' kuntratti pubbliċi għal servizzi, għal provvisti u għal xogħlijiet, u hija bbażata fuq il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja.

6 Skont il-premessa 4 tad-direttiva msemmija:

"Stati Membri għandhom jassiguraw illi l-parteċipazzjoni ta' korpi rregolati mill-liġi pubblika bħal dak li jagħmel l-offerta fil-proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku ma jikkawżax tgħawiġ ta' kompetizzjoni in konnessjoni ma' dawk li jagħmlu l-offerti privatament."

7 L-ewwel u t-tieni subparagrafi tal-Artikolu 1(8) tal-istess direttiva jipprovdu:

"It-termini 'kuntrattur', 'fornitur' u 'min jipprovdi s-servizz[fornitur ta' servizzi]' jfissru kull persuna naturali jew legali jew entità pubblika jew grupp ta' dawk il-persuni u/jew korpi li joffru fuq is-suq, rispettivament, l-esekuzzjoni ta' xogħlijiet u/jew xi xogħol, prodotti, jew servizzi.

It-terminu "operatur ekonomiku" se jkopri ugwalment il-kunċetti tal-kuntrattur, tal-fornitur u ta' min jipprovdi s-servizz [fornitur ta' servizzi]. Huwa wżat biss fl-interess tas-sempliċità."

8 L-Artikolu 55 tad-Direttiva 2004/18, intitolat "Offerti abnormalment baxxi", huwa mfassal b'dan il-mod:

"1. Jekk, għal kuntratt mogħti, offerti jidhru abnormalment baxxi relatati ma' merkanzija, xogħlijiet jew servizzi, l-awtorità kontrattwanti għandha, qabel ma tkun tista' tirrifjuta dawk l-offerti, titlob bil-miktub dettalji ta' l-elementi kostitwenti ta' l-offerta li hija tqis rilevanti.

Dawn id-dettalji jistgħu jirrelataw partikolarment ma':

a) l-ekonomiji tal-metodu ta' kostruzzjoni, il-proċess ta' manifattura jew is-servizzi provduti;

b) is-soluzzjonijiet Tekniċi magħżula u/jew kull kondizzjonijiet favorevoli eċċezzjonali disponibbli għal min ikun xeħet l-offerta għat-twettiq tax-xogħol, għal forniment ta' merkanzija jew servizzi;

ċ) l-oriġinalità tax-xogħol, fornimenti jew servizzi proposti minn min ikun xeħet l-offerta;

d) konformità mal-disposizzjonijiet relatati ma' ħarsien ta' xogħol u kondizzjonijiet ta' xogħol fis-seħħ fil-post fejn ix-xogħol, servizz jew forniment ikunu se jiġu mwettqa;

e) il-possibilità li min ikun xeħet l-offerta jikseb għajnuna mill-Istat.

2. L-awtorità kontrattwanti għandha tivverifika dawk l-elementi kostitwenti billi tikkonsulta lil min ikun xeħet l-offerta, tieħu akkont ta' l-evidenza fornuta.

3. Meta awtorità kontrattwanti tistabbilixxi li xi offerta hija abnormalment baxxa għax min ikun xeħitha ikun kiseb għajnuna mill-Istat, l-offerta tista' tkun miċħuda fuq dik il-bażi biss wara konsultazzjoni ma' min ikun xeħet l-offerta fejn dan ta' l-aħħar ma jkunx jista' jipprova, f'limitu ta' żmien suffiċjenti iffisat mill-awtorità kontrattwanti, li l-għajnuna in kwistjoni ġiet mogħtija legalment. Fejn l-awtorità kontrattwanti tiċħad xi offerta f'dawn iċ-ċirkostanzi, hija għandha tinforma lill-Kummissjoni b'dak il-fatt."

Id-dritt Taljan

9 Mill-Artikolu 3 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 502 dwar ir-riforma fil-qasam tas-saħħa (decreto legislativo n. 502 Riordino della disciplina in materia sanitaria), tat-30 ta' Diċembru 1992 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 305, tat-30 ta' Diċembru 1992), kif interpretat mill-Corte costituzionale (qorti kostituzzjonali), jirriżulta li l-istabbilimenti tas-saħħa huma organi pubbliċi ekonomiċi li "jwettqu l-missjonijiet ta' natura essenzjalment teknika tagħhom, taħt il-forma ġuridika ta' stabbilimenti pubbliċi b'awtonomija imprenditorjali, abbażi tal-istruzzjonijiet ġenerali li jinsabu fil-pjanijiet sanitarji reġjonali u tal-istruzzjonijiet ta' applikazzjoni li jingħatawlhom mill-Giunte regionali [(kunsilli reġjonali)]".

10 Skont l-Artikolu 3(1a) tal-imsemmi digriet:

"Abbażi tal-għanijiet istituzzjonali tagħhom, l-unitajiet tas-saħħa lokali huma kkostitwiti minn stabbilimenti li għandhom il-personalità ġuridika tad-dritt pubbliku u tal-awtonomija imprenditorjali; l-organizzazzjoni u l-funzjonament tagħhom huma rregolati minn atto aziendale [att li bih huma ddefiniti r-responsabbiltajiet fit-tmexxija tal-istabbiliment, b'mod partikolari fuq il-livell baġitarju] tad-dritt privat, fl-osservanza tal-prinċipji u tal-kriterji previsti mid-dispożizzjonijiet reġjonali. L-atto aziendale jiddefinixxi l-istrutturi operazzjonali dotati bl-awtonomija ta' tmexxija u tekniko-professjonali, li għandhom l-obbligu li jagħtu rendikont kontabbli dettaljat."

11 Id-Direttiva 92/50 ġiet trasposta fis-sistema legali Taljana bid-Digriet Leġiżlattiv Nru 157, tas-17 ta' Marzu 1995 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 104, tas-6 ta' Mejju 1995).

12 Skont l-Artikolu 2(1) ta' dan id-digriet:

"Jitqiesu bħala awtoritajiet kontraenti l-amministraturi tal-Istat, ir-reġjuni, il-provinċji awtonomi ta' Trento u ta' Bolzano, l-entitajiet pubbliċi territorjali, l-entitajiet pubbliċi l-oħra mingħajr skop ta' profitt, l-organiżmi tad-dritt pubbliku ta' kull denominazzjoni."

13 L-Artikolu 5(2)(h) tal-imsemmi digriet jipprevedi li dan tal-aħħar ma japplikax għall-"kuntratti pubbliċi għal servizzi mogħtija lil entità pubblika li tkun hija stess awtorità kontraenti skont l-Artikolu 2, abbażi ta' dritt esklussiv li tibbenefika minnu skont dispożizzjonijiet leġiżlattivi, regolamentari jew amministrattivi, bil-kundizzjoni li dawn il-miżuri jkunu kompatibbli mat-Trattat".

14 Id-Direttiva 2004/18 ġiet trasposta fis-sistema legali Taljana bid-digriet leġiżlattiv Nru 163/2006, tat-12 ta' April 2006 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 100, tat-2 ta' Mejju 2006), li jikkodifika r-regoli fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi.

15 L-Artikolu 19(2) ta' dan id-digriet jipprovdi:

"Dan il-kodiċi ma japplikax għall-kuntratti pubbliċi għal servizzi mogħtija minn awtorità kontraenti jew minn awtorità kontraenti pubblika lil awtorità kontraenti oħra jew lil assoċjazzjoni ta' awtoritajiet kontraenti abbażi ta' dritt esklużiv li dawn jibbenefikaw minnu abbażi ta' dispożizzjonijiet leġiżlattivi, regolamentari jew amministrattivi ppubblikati, bil-kundizzjoni li dawn id-dispożizzjonijiet ikunu kompatibbli mat-Trattat."

16 L-Artikolu 34(1) tal-imsemmi digriet isemmi l-persuni awtorizzati li jipparteċipaw fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi u huwa mfassal b'dan il-mod:

"Huma awtorizzati jipparteċipaw fil-proċeduri ta' għoti tal-kuntratti pubbliċi, mingħajr preġudizzju għal-limiti espressament indikati, il-persuni segwenti:

a) l-imprendituri individwali, inklużi l-artiġjani, il-kumpanniji kummerċjali u l-kooperattivi;

b) il-konsorzji ta’ kumpanniji kooperattivi ta’ produzzjoni u ta’ xogħol […] kif ukoll il-konsorzji ta’ impriżi artiġjanali […];

c) il-konsorzji kkostitwiti, inkluż fil-forma ta’ kumpanniji f’konsorzju fis-sens tal-Artikolu 2615b tal-Kodiċi Ċivili, bejn imprendituri individwali, inklużi l-artiġjani, il-kumpanniji kummerċjali, il-kooperattivi ta’ produzzjoni u ta’ xogħol, skont id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 36;

d) il-gruppi temporanji ta’ kompetituri, li l-membri tagħhom jinkludu l-entitajiet imsemmija fis-subparagrafi a), b) u c) […];

e) il-konsorzji ordinarji ta’ kompetituri msemmija fl-Artikolu 2602 tal-Kodiċi Ċivili, li l-membri tagħhom jinkludu l-entitajiet imsemmija fis-subparagrafi a), b) u c) tal-paragrafu preżenti, inkluż fil-forma ta’ kumpannija fis-sens tal-Artikolu 2615b tal-Kodiċi Ċivili […];

e bis)
il-gruppi ta’ impriżi li jaderixxu għal kuntratt ta’ netwerks fis-sens tal-Artikolu 3(4b) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 5 tal-10 ta’ Frar 2009 […];

f) il-persuni li kkonkludew kuntratt ta’ grupp Ewropew ta’ interess ekonomiku (GEIE) skont id-Digriet Leġiżlattiv Nru 240 tat-23 ta’ Lulju 1991 […];

f bis)
l-operaturi ekonomiċi fis-sens tal-Artikolu 3(22), stabbiliti fi Stati Membri oħrajn u kkostitwiti skont il-leġiżlazzjoni fis-seħħ fl-Istat rispettiv tagħhom.”

17 Il-punt f bis ġie inserit fl-Artikolu 34(1) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 bl-adozzjoni tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 152, tal-11 ta’ Settembru 2008 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 231, tat-2 ta’ Ottubru 2008), wara proċedura ta’ ksur imressqa kontra r-Repubblika Taljana mill-Kummissjoni, li kienet enfasizzat li d-direttivi fil-qasam ta’ kuntratti pubbliċi ma kinux jippermettu li l-possibbiltà ta’ parteċipazzjoni fis-sejħiet għal offerti tiġi ristretta għal xi kategoriji ta’ operaturi ekonomiċi.

18 L-Artikoli 86 sa 88 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 jipprevedu l-mekkaniżmi ta’ verifika tal-anomalija tal-offerta, li abbażi tagħhom l-awtorità kontraenti tista’ tiddeċiedi li teskludi lil offerent mill-proċedura ta’ għoti tal-kuntratt inkwistjoni.

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

19 B’avviż ippubblikat fil-5 ta’ Ottubru 2005, ir-Regione Lombardia (reġjun ta’ Lombardia) bdiet proċedura ta’ sejħa għall-offerti intiża għall-għoti, skont il-kriterju tal-iktar offerta ekonomikament vantaġġuża, tas-servizz triennali ta’ trattament ta’ informazzjoni għall-evalwazzjoni esterna tal-kwalità tal-mediċini. L-Azienda, li hija stabbilita u li teżerċita l-attivitajiet tagħha fir-reġjun ta’ Toscana, ipparteċipat f’din is-sejħa għal offerti u ġiet ikklassifikata l-ewwel, prinċipalment fid-dawl tal-prezz li bih kienet ipproponiet is-servizzi tagħha, li kien 59 % inqas minn dak tat-tieni l-aħjar offerent ikklassifikat, Data Medical Service. Wara l-verifika tan-natura eventwalment anormali ta’ din l-offerta, il-kuntratt ġie attribwit lill-Azienda, b’deċiżjoni tar-Regione Lombardia tas-26 ta’ Mejju 2006.

20 Data Medical Service ikkontestat id-deċiżjoni ta’ għoti tal-kuntratt quddiem it-Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (qorti amministrattiva tar-reġjun ta’ Lombardia), billi osservat li l-kuntrattur kellu jiġi eskluż minħabba li, b’mod konformi mal-leġiżlazzjoni applikabbli, stabbiliment pubbliku ma setax jipparteċipa f’sejħa għal offerti u li, f’kull każ, l-offerta ekonomika tiegħu kienet anormalment baxxa, fid-dawl tal-firxa tat-tnaqqis propost.

21 B'sentenza tal-24 ta' Novembru 2006, it-Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia laqgħat l-ewwel motiv invokat. Abbażi ta' qari flimkien tal-Artikolu 5(2)(h) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 157/1995 kif ukoll tal-Artikoli 19 u 34 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, din il-qorti qieset li, anki kieku dawn l-aħħar żewġ dispożizzjonijiet ma kinux japplikaw għal dan il-każ *ratione temporis*, kienet teżisti projbizzjoni formali fuq l-istabbilimenti pubbliċi bħall-Azienda milli jipparteċipaw fil-proċeduri ta' attribuzzjoni tal-kuntratti pubbliċi, peress li dawn l-istabbilimenti jistgħu biss, f'kundizzjonijiet determinati, jibbenefikaw mill-attribuzzjoni diretta ta' kuntratt. Fil-fatt, l-Azienda, bħala organiżmu pubbliku esklużivament intiż għall-amministrazzjoni tal-isptar pubbliku ta' Firenze, ma tistax taġixxi f'kundizzjonijiet ta' kompetizzjoni ħielsa ma' persuni privati.

22 L-Azienda appellat minn din is-sentenza quddiem il-Consiglio di Stato (Kunsill tal-Istat), qorti amministrattiva suprema fl-Italja.

23 Preliminarjament, din il-qorti tirrileva li, minkejja l-fatt li l-kuntratt inkwistjoni ġie sadanittant eżegwit b'mod sħiħ, l-Azienda għad għandha interess li jiġi rrikonoxxut id-dritt tagħha li tipparteċipa f'kuntratti pubbliċi.

24 Sussegwentement, il-Consiglio di Stato josserva li l-ewwel domanda li tqum f'dan ir-rigward hija dik tad-definizzjoni eżatta tal-kunċett ta' "operatur ekonomiku", fis-sens tad-dritt tal-Unjoni, u l-possibbiltà li fih jiġi inkluż sptar universitarju pubbliku. Fir-rigward tan-natura ta' dawn l-istabbilimenti fil-kuntest tal-proċess ta' "aziendalizzazione", jiġifieri l-bidla lejn mudell imprenditorjali, il-Consiglio di Stato jenfasizza li dan il-proċess wassal għat-trasformazzjoni tal-"unitajiet sanitarji lokali" eżistenti, li wasslu għall-amministrazzjonijiet li joperaw fuq livell tal-komun, fi stabbilimenti dotati bil-personalità ġuridika u bl-awtonomija imprenditorjali, jiġifieri l-awtonomija ta' organizzazzjoni, patrimonjali, kontabbli u ta' tmexxija, liema ħaġa waslet lil parti mid-duttrina u mill-ġurisprudenza nazzjonali biex tikkwalifika lill-istabbilimenti pubbliċi tas-saħħa, inklużi lill-isptarijiet, bħala "organiżmi pubbliċi ekonomiċi". Madankollu, in-natura pubblika ta' dawn l-istabbilimenti ma hijiex diskutibbli. Prinċipalment, l-attività tagħhom ma hijiex għal profitt u għandhom setgħat amministrattivi fis-sens strett, b'mod partikolari fil-qasam ta' spezzjonijiet u ta' sanzjonijiet.

25 Il-Consiglio di Stato għandu dubji jekk, f'dawn iċ-ċirkustanzi, għadux jista' jingħad, hekk kif għamel it-Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, li fid-dritt Taljan teżisti projbizzjoni kategorika għal tali stabbilimenti, bħala organiżmi pubbliċi ekonomiċi, milli jipparteċipaw għas-sejħiet għal offerti bħala "sempliċi kompetitur". F'dan ir-rigward, dan jirreferi għall-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, b'mod partikolari għas-sentenzi ARGE (C-94/99, EU:C:2000:677), CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) u Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce *et* (C-159/11, EU:C:2012:817), li minnhom jirriżulta li kull entità li tqis ruħha kapaċi li tiżgura l-eżekuzzjoni ta' kuntratt pubbliku għandha dritt li tieħu sehem fih, indipendentement mill-istatus tagħha, kemm jekk tkun stabbilita taħt id-dritt privat jew taħt id-dritt pubbliku.

26 Din il-ġurisprudenza hija segwita minn parti kbira mill-qrati Taljani, li barra minn hekk enfasizzaw li l-enumerazzjoni li tidher fl-Artikolu 34 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 ma tistax titqies bħala limitattiva. Il-Consiglio di Stato jqis li din il-ġurisprudenza, Komunitarja u nazzjonali, tipprekludi li l-Artikolu 5(2)(b) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 157/1995 u l-Artikolu 34 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 jiġu interpretati fis-sens li jeskludu, *a priori*, lil sptar mill-parteċipazzjoni f'sejħa għal offerti. Fil-fatt, tali projbizzjoni fil-prinċipju ma għandhiex skop.

27 Madankollu, dan ma jwassalx biex tali stabbilimenti jiġu awtorizzati jipparteċipaw fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi mingħajr kundizzjonijiet. Skont il-Consiglio di Stato, l-istess ġurisprudenza stabbilixxiet żewġ limiti f'dan ir-rigward, l-ewwel wieħed huwa li l-attività li tirrigwarda s-sejħa għal offerti inkwistjoni għandha sservi għat-twettiq tal-għanijiet istituzzjonali tal-organu pubbliku

kkonċernat, u t-tieni wieħed li ma għandux ikun hemm dispożizzjoni legali speċifika nazzjonali li tipprekludi din l-attività, b'mod partikolari minħabba l-eventwali effett ta' distorsjoni tal-kompetizzjoni.

28 F'dak li jikkonċerna l-ewwel limitu, il-Consiglio di Stato jqis li l-isptarijiet pubbliċi, *a fortiori* meta jkunu universitarji, jiżviluppaw ukoll attivitajiet kbar ta' tagħlim u ta' riċerka, għanijiet istituzzjonali li dwarhom jista' jingħad li dawn jikkorrispondu għas-servizz ikkonċernat mis-sejħa għal offerti inkwistjoni fil-kawża li għandu quddiemu, jiġifieri t-trattament ta' data. Fir-rigward tat-tieni limitu, il-Consiglio di Stato jqis li l-possibbiltà għal organiżmu li jibbenefika minn finanzjamenti pubbliċi li jipparteċipa liberament f'sejħa għal offerti tesponi l-problema tal-ugwaljanza ta' trattament bejn kompetituri eteroġenji, minn naħa, dawk li għandhom jaġixxu fis-suq u, min-naħa l-oħra, dawk li jistgħu wkoll jistrieħu fuq finanzjamenti pubbliċi u jistgħu għalhekk jippreżentaw offerti li ebda persuna tad-dritt privat ma setgħet qatt tippreżenta. Konsegwentement, għandhom jinstabu mekkaniżmi korretturi intiżi biex jerġgħu jibbilanċjaw il-kundizzjonijiet inizjali bejn id-diversi operaturi ekonomiċi, mekkaniżmi li għandhom imorru lil hinn mill-proċeduri ta' verifika tan-natura eventwalment anormali tal-offerti.

29 Fid-dawl ta' dawn il-kunsiderazzjonijiet, il-Consiglio di Stato ddeċieda li jissospendi l-proċeduri quddiemu u jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) L-Artikolu 1 tad-Direttiva [92/50], moqri flimkien mal-Artikolu 1(8) tad-Direttiva [2004/18], li ssostitwieh, jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li tiġi interpretata fis-sens li hija teskludi [lill-Azienda], fil-kwalità [tagħha] ta' sptar li għandu n-natura ta' organu pubbliku ekonomiku, milli jipparteċipa f'sejħiet għal offerti?

2) Id-dritt tal-Unjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi — b'mod partikolari l-prinċipji ġenerali ta' kompetizzjoni ħielsa, ta' nondiskriminazzjoni u ta' proporzjonalità — jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti lil persuna, tat-tip tal-[Azienda], li jibbenefika b'mod stabbli minn riżorsi pubbliċi u li ġie fdat b'mod dirett bis-servizz pubbliku tas-saħħa, li jakkwista minn din is-sitwazzjoni vantaġġ kompetittiv determinanti fis-sejħa għal offerti ma' operaturi ekonomiċi oħra — kif turi l-portata tat-tnaqqis — mingħajr ma jiġu previsti fl-istess ħin miżuri korrettorji sabiex jiġi evitat tali effett ta' distorzjoni tal-kompetizzjoni?"

Fuq id-domandi preliminari

Fuq l-ewwel domanda

30 Din id-domanda toriġina mid-dubji espressi mill-qorti tar-rinviju fuq il-punt jekk il-leġiżlazzjoni Taljana applikabbli, interpretata fis-sens li tinvolvi projbizzjoni ġenerali li tipprekludi lill-istabbilimenti pubbliċi kollha, inklużi, konsegwentement, l-isptarijiet universitarji pubbliċi bħall-Azienda, milli jipparteċipaw fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, tistax titqies bħala konformi mal-ġurisprudenza rilevanti tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-qasam ta' kuntratti pubbliċi.

31 Bl-ewwel domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikolu 1(c) tad-Direttiva 92/50 jipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali li teskludi l-parteċipazzjoni ta' sptar pubbliku, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, minħabba l-kwalità tiegħu bħala organiżmu pubbliku ekonomiku.

32 Preliminarjament, għandu jingħad li, għalkemm id-domanda magħmula mill-qorti tar-rinviju tirreferi kemm għall-Artikolu 1(c) tad-Direttiva 92/50 kif ukoll għall-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 1(8) tad-Direttiva 2004/18, il-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali huwa madankollu rregolat, *ratione temporis*, mid-Direttiva 92/50. Fil-fatt, mill-punt 19 ta' din is-sentenza jirriżulta li r-Regione

Lombardia bdiet il-proċedura ta’ sejħa għal offerti inkwistjoni fil-kawża prinċipali permezz ta’ avviż ippubblikat fil-5 ta’ Ottubru 2005. Issa, abbażi tal-Artikoli 80 u 82 tad-Direttiva 2004/18, din id-direttiva ħassret id-Direttiva 92/50 biss b’effett mill-31 ta’ Jannar 2006. B’hekk, il-proċedura ta’ għoti tal-kuntratt pubbliku inkwistjoni fil-kawża prinċipali hija rregolata mil-liġi fis-seħħ fid-data tal-pubblikazzjoni tal-avviż ta’ sejħa għal offerti.

33 Sussegwentement, għandu jingħad li l-possibbiltà ta’ parteċipazzjoni tal-organiżmi pubbliċi f’kuntratti pubbliċi, flimkien mal-parteċipazzjoni ta’ operaturi ekonomiċi privati, tirriżulta diġà b’mod ċar mill-kliem tal-Artikolu 1(c) tad-Direttiva 92/50, li jgħid li l-“dak li jipprovdi servizz [fornitur ta’ servizzi]” għandu jfisser kull persuna fiżika jew ġuridika, inkluż korp pubbliku, li joffri servizzi. Barra minn hekk, tali possibbiltà ta’ parteċipazzjoni ġiet rikonoxxuta mill-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punt 51), u ġiet ripetuta fis-sentenzi ulterjuri ARGE (EU:C:2000:677, punt 40) CoNISMa (EU:C:2009:807, punt 38) u Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce *et* (EU:C:2012:817, punt 26).

34 F’dan ir-rigward, il-Qorti tal-Ġustizzja enfasizzat ukoll li li wieħed mill-għanijiet tar-regoli tal-Unjoni fil-qasam ta’ kuntratti pubbliċi huwa l-ftuħ għall-iktar kompetizzjoni wiesgħa possibbli (ara, f’dan is-sens, is-sentenza Bayerischer Rundfunk *et*, C-337/06, EU:C:2007:786, punt 39), ftuħ li huwa wkoll fl-interess stess tal-awtorità kontraenti involuta, li b’hekk ikollha għażla wiesgħa fir-rigward tal-iktar offerta vantaġġjuża u l-iktar adatta għall-bżonnijiet tal-kollettività pubblika kkonċernata. Interpretazzjoni restrittiva tal-kunċett ta’ “operatur ekonomiku” għandha l-konsegwenza li l-kuntratti konklużi bejn awtoritajiet kontraenti u organiżmi li ma jaġixxux prinċipalment bi skop ta’ profitt ma jitqisux bħala “kuntratti pubbliċi” u jistgħu b’hekk jingħataw bi ftehim reċiproku, billi jaħarbu mill-applikazzjoni tar-regoli tad-dritt tal-Unjoni dwar l-ugwaljanza fit-trattament u t-trasparenza, b’mod kuntrarju għall-għan ta’ dawn ir-regoli (ara, f’dan is-sens, is-sentenza CoNISMa, EU:C:2009:807, punti 37 u 43).

35 B’hekk, il-Qorti tal-Ġustizzja kkonkludiet li kemm mir-regoli tal-Unjoni kif ukoll mill-ġurisprudenza jirriżulta li tista’ tippreżenta offerta jew tkun kandidata kull persuna jew entità li, fid-dawl tal-kundizzjonijiet imsemmija f’avviż ta’ kuntratt, tqis ruħha li hija adatta biex tiżgura l-eżekuzzjoni ta’ dan il-kuntratt, indipendentement mill-istatus tagħha, taħt il-liġi privata jew il-liġi pubblika, kif ukoll mill-kwistjoni jekk hijiex sistematikament attiva fis-suq jew jekk tintervjenix biss b’mod okkażjonali (ara, f’dan is-sens, is-sentenza CoNISMa, EU:C:2009:807, punt 42).

36 Barra min hekk, kif jirriżulta mill-kliem tal-Artikolu 26(2) tad-Direttiva 92/50, l-Istati Membri għandhom, ċertament, diskrezzjoni li jippermettu jew le lil ċerti kategoriji ta’ operaturi ekonomiċi sabiex jipprovdu ċerti servizzi. Dawn jistgħu jirregolaw l-attivitajiet tal-entitajiet, bħall-universitajiet u l-istituti tar-riċerka, li ma għandhomx skop ta’ lukru u li l-għan prinċipali tagħhom huwa orjentat lejn it-tagħlim u r-riċerka. B’mod partikolari, huma jistgħu jawtorizzaw jew le lil tali entitajiet sabiex joperaw fis-suq skont jekk l-attività inkwistjoni hijiex kompatibbli jew le mal-għanijiet istituzzjonali u statutorju tagħhom. Madankollu, għalkemm u sa fejn tali entitajiet huma intitolati li joffru ċerti servizzi bi ħlas fis-suq, anki jekk b’mod okkażjonali, l-Istati Membri ma jistgħux jipprekluduhom milli jipparteċipaw fi proċeduri għall-għoti ta’ kuntratti pubbliċi li jirrigwardaw il-provvista tal-istess servizzi. Fil-fatt, tali projbizzjoni ma tkunx kompatibbli mal-Artikolu 1(a) u (c) tad-Direttiva 92/50 (ara, f’dak li jirrigwarda d-dispożizzjonijiet korrispondenti tad-Direttiva 2004/18, is-sentenzi CoNISMa, EU:C:2009:807, punti 47 sa 49, kif ukoll Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce *et*, EU:C:2012:817, punt 27).

37 Hekk kif indika r-rappreżentant tal-Gvern Taljan waqt is-seduta li saret quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, l-isptarijiet universitarji pubbliċi bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, bħala “organiżmi pubbliċi ekonomiċi”, skont il-kwalifika tagħhom fuq livell nazzjonali, huma awtorizzati joperaw bi ħlas fis-suq, f’setturi kompatibbli mal-missjoni istituzzjonali u legali tagħhom. Barra minn hekk, fil-kawża prinċipali jidher li s-servizzi li lilhom jikkonċerna l-kuntratt pubbliku inkwistjoni ma humiex inkompatibbli

mal-għanijiet istituzzjonali u legali tal-Azienda. F'dawn iċ-ċirkustanzi, li għandhom jiġu vverifikati mill-qorti tar-rinviju, l-Azienda, b'mod konformi mal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja msemmija fil-punt 36 ta' din is-sentenza, ma tistax tiġi pprojbita milli tipparteċipa f'dan il-kuntratt.

38 Konsegwentement, ir-risposta għall-ewwel domanda għandha tkun li l-Artikolu 1(c) tad-Direttiva 92/50 jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li teskludi l-parteċipazzjoni ta' sptar pubbliku, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, minħabba l-kwalità tiegħu bħala organiżmu pubbliku ekonomiku, jekk u sa fejn dan l-isptar huwa awtorizzat jopera fis-suq b'mod konformi mal-għanijiet istituzzjonali u legali tiegħu.

Fuq it-tieni domanda

39 Bit-tieni domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 92/50, u b'mod partikolari l-prinċipji ġenerali ta' kompetizzjoni libera, ta' non-diskriminazzjoni u ta' proporzjonalità li jsostnu lil din id-direttiva, għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti lil sptar pubbliku, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li jipparteċipa f'sejħa għal offerti u li jagħmel offerta li ebda kompetitur ma' jista' jikkompeti magħha, minħabba l-finanzjamenti pubbliċi li jibbenefika minnhom, mingħajr ma jkunu ġew previsti miżuri korrettriċi biex jipprevjenu l-eventwali distorsjonijiet tal-kompetizzjoni li jirriżultaw minn dan.

40 Fil-kuntest tal-motivi ta' din id-domanda, il-Consiglio di Stato jesprimi dubji fuq il-punt jekk il-proċedura ta' verifika tal-offerti abnormalment baxxi, imsemmija fl-Artikolu 37 tad-Direttiva 92/50, tistax titqies bħala metodu suffiċjenti biex jipprevjeni tali distorsjonijiet tal-kompetizzjoni.

41 F'dan ir-rigward, għalkemm il-qorti tar-rinviju tqis li jkun mixtieq li jinstabu mekkaniżmi korretturi intiżi biex jerġgħu jġibu bilanċ bejn il-kundizzjonijiet inizjali bejn operaturi ekonomiċi eteroġeniċi u li għandhom imorru lil hinn mill-proċeduri ta' verifika tan-natura eventwalment anormali tal-offerti, għandu jiġi kkonstatat li l-leġiżlatur tal-Unjoni, filwaqt li jaf dwar in-natura differenti tal-kompetituri li jipparteċipaw f'kuntratt pubbliku, ma pprovdiex mekkaniżmi oħra ħlief dak tal-verifika u taċ-ċħid eventwali tal-offerti anormalment baxxi.

42 Barra minn hekk, għandu jitfakkar li l-awtoritajiet kontraenti għandhom jittrattaw lill-operaturi ekonomiċi fuq livell ugwali, b'mod mhux diskriminatorju u għandhom jaġixxu bi trasparenza.

43 Madankollu, id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 92/50 u l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja ma jippermettux li offerent jiġi eskluż, a priori u mingħajr eżami ulterjuri, mill-parteċipazzjoni fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku għall-unika raġuni li, permezz ta' sussidji pubbliċi li jibbenefika minnhom, huwa jista' jagħmel offerti bi prezzijiet ħafna irħas minn dawk tal-offerenti mhux sussidjati (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi ARGE, EU:C:2000:677, punti 25 sa 27, kif ukoll CoNISMa, EU:C:2009:807, punti 34 u 40).

44 Madankollu, f'xi ċirkustanzi partikolari, l-awtorità kontraenti għandha l-obbligu, jew almenu l-possibbiltà, li tieħu inkunsiderazzjoni l-eżistenza ta' sussidji, u b'mod partikolari ta' għajnuna mhux konformi mat-Trattat, sabiex, jekk ikun il-każ, teskludi lill-offerenti li jibbenefikaw minnhom (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi ARGE, EU:C:2000:677, punt 29, kif ukoll CoNISMa, EU:C:2009:807, punt 33).

45 F'dan ir-rigward, hekk kif irrilevat il-Kummissjoni waqt is-seduta quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, il-fatt li l-istabbiliment pubbliku kkonċernat għandu kontabbiltà separata bejn l-attivitajiet tiegħu eżerċitati fil-kuntratt u l-attivitajiet l-oħra tiegħu jista' jippermetti li jiġi vverifikat jekk offerta tkunx anormalment baxxa minħabba element ta' għajnuna mill-Istat. Madankollu, min-nuqqas ta' tali separazzjoni kontabbli, l-awtorità kontraenti ma tistax tikkonkludi li tali offerta saret possibbli bil-kisba ta' sussidju jew ta' għajnuna mill-Istat mhux konformi mat-Trattat.

46 Għandu jiġi enfasizzat ukoll li mill-kliem tal-Artikolu 37(1) u (3) tad-Direttiva 92/50 jirriżulta li l-possibbiltà li tiġi miċħuda offerta anormalment baxxa ma hijiex limitata biss għall-każ li l-prezz baxx propost f'din l-offerta jkun ġustifikat mill-kisba ta' għajnuna tal-Istat illegali jew inkompatibbli mas-suq intern. Fil-fatt, din il-possibbiltà għandha karattru iktar ġenerali.

47 Minn naħa, mill-kliem ta' din id-dispożizzjoni jirriżulta li l-awtorità kontraenti hija suġġetta, waqt l-eżami tan-natura anormalment baxxa ta' offerta, għall-obbligu li titlob lill-kandidat jippreżenta l-ġustifikazzjonijiet neċessarji biex jipprova li l-offerta tiegħu hija serja (ara, f'dan is-sens, is-sentenza SAG ELV Slovensko *et*, C-599/10, EU:C:2012:191, punt 28).

48 Għalhekk, l-eżistenza ta' dibattitu kontradittorju effettiv, f'mument utli fil-proċedura ta' evalwazzjoni tal-offerti, bejn l-awtorità kontraenti u l-kandidat, sabiex dan tal-aħħar ikun jista' jipprova li l-offerta tiegħu hija serja, tikkostitwixxi rekwiżit tad-Direttiva 92/50, bil-għan li tiġi evitata l-arbitrarjetà tal-awtorità kontraenti u li tiġi żgurata kompetizzjoni b'saħħitha bejn l-impriżi (ara, f'dan is-sens, is-sentenza SAG ELV Slovensko *et*, EU:C:2012:191, punt 29).

49 Min-naħa l-oħra, għandu jiġi osservat li l-Artikolu 37 tad-Direttiva 92/50 ma fihx definizzjoni tal-kunċett ta' "offerta anormalment baxxa". B'hekk, 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" fis-sens ta' dan l-Artikolu (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Lombardini u Mantovani, C-285/99 u C-286/99, EU:C:2001:640, punt 67).

50 Għalhekk, il-leġiżlatur tal-Unjoni jippreċiża f'din id-dispożizzjoni li n-natura anormalment baxxa ta' offerta għandha tiġi evalwata "f'relazzjoni għas-servizz li għandu jiġi pprovdut". B'hekk, l-awtorità kontraenti tista', fil-kuntest tal-evalwazzjoni tagħha tan-natura anormalment baxxa ta' offerta, bil-għan li tiżgura kompetizzjoni b'saħħitha, tieħu inkunsiderazzjoni mhux biss iċ-ċirkustanzi msemmija fl-Artikolu 37(2) tad-Direttiva 92/50, iżda anki l-elementi rilevanti kollha fir-rigward tal-provvista inkwistjoni (ara, f'dan is-sens, is-sentenza SAG ELV Slovensko *et*, EU:C:2012:191, punti 29 u 30).

51 Konsegwentement, ir-risposta għat-tieni domanda għandha tkun li d-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 92/50, u b'mod partikolari l-prinċipji ġenerali tal-kompetizzjoni libera, ta' non-diskriminazzjoni u ta' proporzjonalità li jsostnu lil din id-direttiva, għandhom jiġu interpretati fis-sens li dawn ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti lil sptar pubbliku li jipparteċipa f'sejħa għal offerti, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, milli jippreżenta offerta li ħadd ma jista' jikkompeti magħha, minħabba l-finanzjamenti pubbliċi li jibbenefika minnhom. Madankollu, fil-kuntest tal-eżami tan-natura anormalment baxxa ta' offerta abbażi tal-Artikolu 37 ta' din id-direttiva, l-awtorità kontraenti tista' tieħu inkunsiderazzjoni l-eżistenza ta' finanzjament pubbliku li jibbenefika minnu tali stabbiliment fir-rigward tal-fakultà li tiċħad din l-offerta.

Fuq l-ispejjeż

52 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 jitħallsu lura.

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

1) **L-Artikolu 1(c) tad-Direttiva tal-Kunsill 92/50/KEE, tat-18 ta' Ġunju 1992, relatata mal-koordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tas-servizz pubbliku, jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li teskludi l-parteċipazzjoni ta' sptar pubbliku, bħal dak inkwistjoni**

fil-kawża prinċipali, fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, minħabba l-kwalità tiegħu bħala organiżmu pubbliku ekonomiku, jekk u sa fejn dan l-isptar huwa awtorizzat jopera fis-suq b'mod konformi mal-għanijiet istituzzjonali u legali tiegħu.

2) **Id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 92/50, u b'mod partikolari l-prinċipji ġenerali tal-kompetizzjoni libera, ta' non-diskriminazzjoni u ta' proporzjonalità li jsostnu lil din id-direttiva, għandhom jiġu interpretati fis-sens li dawn ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti lil sptar pubbliku li jipparteċipa f'sejħa għal offerti, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, milli jippreżenta offerta li ħadd ma jista' jikkompeti magħha, minħabba l-finanzjamenti pubbliċi li jibbenefika minnhom. Madankollu, fil-kuntest tal-eżami tan-natura anormalment baxxa ta' offerta abbażi tal-Artikolu 37 ta' din id-direttiva, l-awtorità kontraenti tista' tieħu inkunsiderazzjoni l-eżistenza ta' finanzjament pubbliku li jibbenefika minnu tali stabbiliment fir-rigward tal-fakultà li tiċħad din l-offerta.**

Firem