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

27 ta’ Novembru 2019 *

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Artikoli 49 u 56 TFUE – Għoti ta’ kuntratti pubbliċi – Direttiva 2004/18/KE – Artikolu 25 – Subappalt – Leġiżlazzjoni nazzjonali li tillimita l-possibbiltà ta’ għoti b’subappalt għal 30 % tal-ammont kollu tal-kuntratt pubbliku u li tipprojbixxi li l-prezzijiet applikabbli għas-servizzi mogħtija b’subappalt jitnaqqsu b’iktar minn 20 % meta mqabbla mal-prezzijiet li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni”

Fil-Kawża C-402/18,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja), permezz ta’ deċiżjoni tal-10 ta’ Mejju 2018, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fil-15 ta’ Ġunju 2018, fil-proċedura

Tedeschi Srl, li qiegħda taġixxi f’isimha stess u bħala mandatarja ta’ grupp temporanju ta’ impriżi,

Consorzio Stabile Istant Service, li qiegħed jaġixxi f’ismu stess u bħala mandant ta’ grupp temporanju ta’ impriżi,

vs

C.M. Service Srl,

Università degli Studi di Roma La Sapienza,

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

komposta minn E. Regan (Relatur), President tal-Awla, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič u C. Lycourgos, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Campos Sánchez-Bordona,

Reġistratur: R. Schiano, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tal-15 ta’ Mejju 2019,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

– għal Tedeschi Srl, li qiegħda taġixxi f’isimha stess u bħala mandatarja ta’ grupp temporanju ta’ impriżi, kif ukoll għall-Consorzio Stabile Istant Service, li qiegħed jaġixxi f’ismu stess u bħala mandant ta’ grupp temporanju ta’ impriżi, minn A. Clarizia, P. Ziotti, E. Perrettini, L. Albanese u G. Zurlo, avvocati,

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

– għal C.M. Service Srl, minn F. Cardarelli, avvocato,

– għall-Università degli Studi di Roma La Sapienza, minn G. Bernardi, avvocato,

– għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn C. Colelli u V. Nunziata, avvocati dello Stato,

– għall-Gvern Awstrijak, minn G. Hesse, bħala aġent,

– għall-Kummissjoni Ewropea, minn G. Gattinara, P. Ondrůšek u L. Haasbeek, bħala aġenti,

– għall-Gvern Norveġiż, minn K. H. Aarvik, C. Anker u H. Røstum, 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 49 u 56 TFUE, tal-Artikolu 25 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 [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132), tal-Artikolu 71 tad-Direttiva 2014/24/UE 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), kif ukoll tal-prinċipju ta' proporzjonalità.

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn, minn naħa, Tedeschi Srl, li qiegħda taġixxi f'isimha stess u bħala mandatarja ta' assoċjazzjoni temporanja ta' impriżi, u l-Consorzio Stabile Istant Service, li qiegħed jaġixxi f'ismu stess u bħala mandant ta' assoċjazzjoni temporanja ta' impriżi (iktar 'il quddiem, flimkien, "ATI Tedeschi") u, min-naħa l-oħra, C.M. Service Srl u l-Università degli Studi di Roma La Sapienza (l-Università ta' Ruma La Sapienza, l-Italja) dwar l-għoti ta' kuntratt pubbliku għal servizzi ta' tindif.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

Id-Direttiva 2004/18

3 Il-premessi 2, 6, 32 u 43 tad-Direttiva 2004/18 jipprevedu:

"(2) L-għoti 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 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 jitnisslu 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. Madankollu, għall-kuntratti pubbliċi li jaqbżu ċertu ammont, huwa rakkomandat li jinħarġu

disposizzjonijiet ta' kordinazzjoni Komunitarja tal-proċeduri nazzjonali għall-għoti ta' kuntratti bħal dawn li huma bbażati fuq dawn il-prinċipji sabiex jiġu assigurati l-effetti li dawn jista' jkollhom u biex jiggarantixxu l-bidu tal-kisba għall-kompetizzjoni. Dawn il-disposizzjonijiet kordinati għandhom għalhekk jiġu interpretati skond ir-regoli imsemmija aktar qabel u l-prinċipji u regoli oħra tat-Trattat.

[…]

(6) F'din id-Direttiva xejn m'għandu jostakola l-imposizzjoni jew l-infurzar tal-miżuri neċessarji biex tkun protetta l-politika pubblika, il-moralità pubblika, is-sigurtà pubblika […], bil-kondizzjoni li dawn il-miżuri huma konformi mat-Trattat.

[…]

(32) Sabiex tinkoraġġixxi l-involviment ta' intrapriżi ta' daqs żgħir u medju fis-suq tal-kisbiet ta' kuntratti pubbliċi, huwa rakkomandat li jiġu inklużi l-disposizzjonijiet għall-subkuntrattar.

[…]

(43) Il-għoti ta' kuntratti pubbliċi għall-operaturi ekonomiċi li jkunu pparteċipaw f'organizzazzjoni kriminali jew li jkunu nstabu ħatja ta' korruzzjoni jew ta' frodi għad-detriment ta' interessi finanzjarji tal-Komunitajiet Ewropej jew ta' ħasil tal-flus. […]"

4 L-Artikolu 7 ta' din id-direttiva, bit-titolu "Limiti massimi għal kuntratti publiċi", jipprevedi:

"Din id-Direttiva għandha tapplika għal kuntratti publiċi li mhumiex esklużi skond l-eċċezzjonijiet provduti fl-Artikoli 10 u 11 u l-Artikoli 12 sa 18 u li għandhom valur esklussiv ta' valur addizzjonali ta' taxxa (VAT) stmat li hu ugwali jew akbar minn dawn il-limiti massimi li ġejjin:

[…]

EUR 207 000 […]"

5 L-Artikolu 25 tal-imsemmija direttiva, bit-titolu "Sotto-kuntratti", jipprovdi:

"Fid-dokumenti tal-kuntratt, l-awtorità kontrattwanti tista' tistaqsi jew tista' tkun mitluba minn xi Stat Membru biex tistaqsi lil min ikun xeħet l-offerta biex jindika fl-offerta tiegħu kull sehem mill-kuntratt li hu jista' jkollu l-ħsieb li joffri b'sotto-kuntratt lil partijiet terzi jew kull sotto-kuntratturi proposti.

[…]"

6 L-Artikolu 26 tal-istess direttiva, bit-titolu "Kondizzjonijiet għal twettiq ta' kuntratti", huwa fformulat kif ġej:

"Awtoritajiet kontrattwanti jistgħu jniżżlu kondizzjonijiet speċjali relatati mat-twettiq ta' xi kuntratt, basta dawn ikunu kompatibbli mal-liġi tal-Komunità u huma indikati fl-avviż tal-kuntratt jew fl-ispeċifikazzjonijiet. Il-kondizzjonijiet li jikkontrollaw it-twettiq ta' xi kuntratt jistgħu, partikolarment, jikkonċernaw kunsiderazzjonijiet soċjali u ambjentali."

7 Skont l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18, bit-titolu "Sitwazzjoni personali tal-kandidat jew ta' min jixħet l-offerta":

"1. Kull kandidat jew min ikun xeħet l-offerta illi kien suġġett għal sentenza tal-qorti b'ħaqq aħħari li dwaru tkun taf l-awtorità kontrattwanti għal raġuni jew aktar imniżżlin hawn taħt għandu jkun eskluż mill-parteċipazzjoni f'kuntratt pubbliku:

(a) parteċipazzjoni f'organizzazzjoni kriminali, kif deskritt fl-Artikolu 2(1) tal-[Azzjoni konġunta 98/773/JHA tal-21 ta' Diċembru 1998 adottata mill-Kunsill fuq il-bażi ta' l-Artikolu K.3 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea, dwar li tkun magħmula reat kriminali l-parteċipazzjoni f'organizzazzjoni kriminali fl-Istati Membri ta' l-Unjoni Ewropea (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19 Vol. 1, p. 113);

(b) korruzzjoni, kif definita fl-Artikolu 3 ta' l-[Att tal-Kunsill tas-26 ta' Mejju, 1997 li jfassal, fuq il-bażi ta' l-Artikolu K.3 (2) (c) tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea, il-Konvenzjoni dwar il-ġlieda kontra l-korruzzjoni li tinvolvi uffiċjali tal-Komunitajiet Ewropej jew uffiċjali ta' l-Istati Membri ta' l-Unjoni Ewropea (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 1, p. 53) u l-Artikolu 3(1) tal-[Azzjoni konġunta 98/742/ĠAI, tat-22 ta' Diċembru 1998, adottata mill-Kunsill fuq il-bażi tal-Artikolu K.3 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea, dwar il-korruzzjoni fis-settur privat (ĠU 1998, L 358, p. 2)] rispettivament;

(ċ) frodi fit-tifsira ta' l-Artikolu 1 tal-[Konvenzjoni stabbilita abbażi tal-Artikolu K.3 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea, dwar il-protezzjoni ta' l-interessi finanzjarji tal-Komunitajiet Ewropej, annessa mal-Att tal-Kunsill, tas-26 ta' Lulju 1995 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 1, p. 9)];

[...]"

8 L-Artikolu 47 ta' din id-direttiva, bit-titolu "Stabilità ekonomika u finanzjarja", jipprovdi, fil-paragrafi 2 u 3 tiegħu:

"2. Operatur ekonomiku jista', fejn xieraq u għal xi kuntratt partikolari, joqgħod fuq il-ħiliet ta' entitajiet oħrajn, bla rigward għan-natura legali tar-rabtiet li hi għandha magħhom. Huwa għandu f'dak il-każ jipprova lill-awtorità kontrattwanti li se jkollu għad-disposizzjoni tiegħu ir-riżorsi neċessarji, per eżempju, billi jipproduċi garanzija minn dawk l-entitajiet għal dak l-effett.

3. Taħt l-istess kondizzjonijiet, grupp ta' operaturi ekonomiċi kif sar riferiment għalih fl-Artikolu 4 jista' joqgħod fuq il-ħiliet ta' parteċipanti fil-grupp jew ta' entitajiet oħrajn."

9 L-Artikolu 48 tal-imsemmija direttiva, bit-titolu "Abilità teknika u/jew professjonali", jipprovdi, fil-paragrafi 3 u 4 tiegħu:

"3. Operatur ekonomiku jista', fejn xieraq u għal xi kuntratt partikolari, joqgħod fuq il-ħiliet ta' entitajiet oħrajn, bla rigward għan-natura legali tar-rabtiet li hu jkollu magħhom. Hu għandu f'dak il-każ jipprova lill-awtorità kontrattwanti li se jkollu għad-disposizzjoni tiegħu r-riżorsi meħtieġa għat-twettiq tal-kuntratt, per eżempju, billi jipproduċi garanzija mingħand dawk l-entitajiet li jpoġġi r-riżorsi meħtieġa għad-disposizzjoni ta' l-operatur ekonomiku.

4. Taħt l-istess kondizzjonijiet grupp ta' operaturi ekonomiċi kif sar riferiment għalihom fl-Artikolu 4 jista' joqgħod fuq il-ħiliet ta' parteċipanti fil-grupp jew f'entitajiet oħrajn."

10 L-Artikolu 55 ta' din l-istess direttiva, bit-titolu "Offerti abnormalment baxxi", jipprovdi, fil-paragrafu 1 tiegħu:

"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.

[...]"

Id-Direttiva 2014/24

11 L-Artikolu 90(1) tad-Direttiva 2014/24 jipprevedi:

"L-Istati Membri għandhom idaħħlu fis-seħħ il-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi meħtieġa biex ikunu konformi ma' din id-Direttiva sat-18 ta' April 2016. [...]"

Id-dritt Taljan

12 L-Artikolu 118 tad-decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/KE e 2004/18/KE (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 163 – Kodiċi tal-Kuntratti Pubbliċi għal Xogħlijiet, Servizzi u Provvisti b'Applikazzjoni tad-Direttivi 2004/17/KE u 2004/18/KE), tat-12 ta' April 2006 (Suppliment Ordinarju għall-GURI Nru 100, tat-2 ta' Mejju 2006, iktar 'il quddiem id-"Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006"), jipprevedi:

"[...]

2. L-awtorità kontraenti għandha tindika fil-proġett u fl-avviż ta' kuntratt kull wieħed mis-servizzi u, għax-xogħlijiet, il-kategorija dominanti bl-ammont relatat magħha kif ukoll il-kategoriji l-oħra, relatati mal-operazzjonijiet l-oħra kollha previsti fil-proġett, ukoll flimkien mal-ammont tagħhom. Is-servizzi kollha kif ukoll l-operazzjonijiet, irrispettivament mill-kategorija li dawn jappartjenu għaliha, jistgħu jingħataw b'subappalt u jiġu fdati individwalment. Fir-rigward tax-xogħlijiet, f'dak li jirrigwarda l-kategorija dominanti, il-parti li tista' tingħata b'subappalt għandha tiġi ddefinita b'regolament, jekk ikun il-każ f'miżura differenti, skont il-kategoriji, iżda fil-każijiet kollha, fi kwota li ma tistax teċċedi t-[30 %]. Fir-rigward tas-servizzi u tal-provvisti, din il-kwota għandha tkun relatata mal-ammont totali tal-kuntratt [...]"

[...]

4. Il-persuna li tingħata l-kuntratt għandha tapplika, fir-rigward tas-servizzi mogħtija b'subappalt, il-prezzijiet unitarji li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni, mingħajr ma tista' tapplika tnaqqis ta' iktar minn [20 %] [...]".

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

13 Permezz ta' avviż ta' kuntratt pubbliku ppubblikat f'*Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* f'Diċembru 2015, l-Università ta' Ruma La Sapienza nediet proċedura ta' sejħa għal offerti miftuħa għall-għoti ta' kuntratt pubbliku għal servizzi ta' tindif. Dan il-kuntratt pubbliku, ta' ħames snin, kellu jingħata skont il-kriterju tal-offerta li hija l-iktar vantaġġuża ekonomikament. Il-valur bażiku tal-imsemmi kuntratt pubbliku kien stmat għal EUR 46 300 968.40, mingħajr taxxa fuq il-valur miżjud (VAT).

14 C. M. Service, li ġiet ikklassifikata fit-tieni post fit-tmiem tal-proċedura ta’ sejħa għal offerti, ippreżentat rikors quddiem it-Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lazio, l-Italja) intiż għall-annullament tad-deċiżjoni tal-Università ta’ Ruma La Sapienza, tat-12 ta’ April 2017, li l-kuntratt pubbliku inkwistjoni fil-kawża prinċipali jingħata lil ATI Tedeschi għal ammont totali ta’ EUR 31 744 359.67, mingħajr VAT u spejjeż ta’ garanzija. Insostenn tar-rikors tagħha, C. M. Service qajmet motiv wieħed, ibbażat fuq ksur tal-limitazzjonijiet ġenerali previsti mid-dritt Taljan, sa fejn il-parti tal-kuntratt li l-offerent rebbieħ kellu l-intenzjoni jagħti b’subappalt kienet tirrappreżenta iktar minn 30 % tal-ammont totali ta’ dan il-kuntratt pubbliku. Hija sostniet ukoll li l-offerta ppreżentata mill-offerent rebbieħ ma kinitx ġiet eżaminata *in concreto* b’mod affidabbli mill-awtorità kontraenti, minħabba li din tal-aħħar kienet aċċettat, bi ksur tad-dispożizzjonijiet rilevanti tad-dritt Taljan, li r-remunerazzjoni tal-impriżi li qegħdin jirċievu b’subappalt tkun inqas b’iktar minn 20 % meta mqabbla mal-prezzijiet unitarji li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni.

15 It-Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lazio) laqgħet dan ir-rikors. Fl-ewwel lok, din il-qorti kkonstatat l-assenza ta’ eżami affidabbli tal-karatteristiċi li kellu l-użu sinjifikattiv, fil-kuntest ta’ subappalt, ta’ kooperattivi soċjali, fatt li jikkostitwixxi element inevitabbli tal-offerta magħżula li ppermetta li jiġi ġġustifikat it-tnaqqis għoli offrut. Fit-tieni lok, l-imsemmija qorti kkonstatat li r-remunerazzjonijiet li jikkorrispondu għall-kompiti mogħtija b’subappalt huma inqas b’iktar minn 20 % meta mqabbla ma’ dawk applikati minnn ATI Tedeschi fir-rigward tal-persuni li hija timpjega direttament.

16 ATI Tedeschi appellat mis-sentenza tat-Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lazio), quddiem il-qorti tar-rinviju. C. M. Service ippreżentat ukoll appell inċidentali, li fil-kuntest tiegħu hija qajmet mill-ġdid l-ilmenti li ma kinux ġew milqugħa fl-ewwel istanza, kif ukoll dak ibbażat fuq ksur tad-dispożizzjonijiet tad-dritt Taljan relatati mal-projbizzjoni ta’ għoti b’subappalt ta’ servizzi li jikkorrispondu għal iktar minn 30 % tal-ammont totali tal-kuntratt pubbliku kkonċernat.

17 Il-qorti tar-rinviju għandha dubju dwar il-kompatibbiltà tal-leġiżlazzjoni Taljana dwar il-kuntratti pubbliċi mad-dritt tal-Unjoni.

18 B’mod partikolari, din il-qorti tosserva li l-limitazzjonijiet previsti mid-dritt nazzjonali fil-qasam tas-subappalt jistgħu jirrendu l-aċċess għall-kuntratti pubbliċi iktar diffiċli għall-impriżi, b’mod partikolari għall-impriżi żgħar u ta’ daqs medju, u b’hekk jiġi ostakolat l-eżerċizzju tal-libertà ta’ stabbiliment u tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Hija tindika li dawn il-limitazzjonijiet jistgħu wkoll iċaħħdu lix-xerrejja pubbliċi mill-possibbiltà li jirċievu offerti iktar numerużi u iktar diversifikati. Fil-fatt, il-fatt li l-użu tas-subappalt ikun permess biss għal parti tal-kuntratt, stabbilita b’mod astratt għal perċentwali ddeterminata tal-ammont ta’ dan tal-aħħar, indipendentement mill-possibbiltà li tiġi vverifikata l-kapaċità tal-eventwali subappaltaturi u mingħajr indikazzjoni tan-natura essenzjali tal-missjonijiet inkwistjoni, ma huwiex previst mid-Direttiva 2004/18 u jmur kontra l-għan ta’ ftuħ għall-kompetizzjoni kif ukoll kontra dak li jikkonsisti f’li jiġi ffaċilitat l-aċċess tal-impriżi żgħar u ta’ daqs medju għall-kuntratti pubbliċi.

19 Madankollu, il-qorti tar-rinviju tosserva wkoll li, fil-kuntest tal-pariri konsultattivi li hija tat fir-rigward tal-leġiżlazzjoni nazzjonali fil-qasam tas-subappalt, hija diġà ddikjarat li l-għan li jikkonsisti f’li tiġi ggarantita l-integrità tal-kuntratti pubbliċi u li tiġi evitata l-infiltrazzjoni tagħhom minn organizzazzjonijiet kriminali seta’ jiġġustifika li tiġi stabbilita restrizzjoni għal-libertà ta’ stabbiliment u għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Barra minn hekk, hija tindika raġunijiet oħra li, fil-fehma tagħha, jiġġustifikaw il-limiti inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Għalhekk, hija ssostni, minn naħa, li, jekk il-limitu ta’ 20 % previst fl-Artikolu 118(4) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 kellu jitneħħa, forom moħbija ta’ dumping salarjali, li jista’ jkollhom effett antikompetittiv, jistgħu jiġu pprattikati. Min-naħa l-oħra, hija tindika li, jekk il-limitu ta’ 30 % previst fl-Artikolu 118(2) tar-Regolament Nru 163/2006 kellu wkoll

jitneħħa, l-implimentazzjoni ta' ċerti aġġudikazzjonijiet tista' tiġi pperikolata minħabba d-diffikultà li tista' tirriżulta li tiġi evalwata l-vijabbiltà — u għaldaqstant l-assenza ta' anomaliji — tal-offerti, bħal fil-kawża prinċipali.

20 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) iddeċieda li jissospendi l-proċedura u jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari li ġejja:

"Il-prinċipji ta' libertà ta' stabbiliment u ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi, previsti fl-Artikoli 49 sa [u] 56 [TFUE], l-Artikolu 25 tad-Direttiva [2004/18] u l-Artikolu 71 tad-Direttiva [2014/24] li ma jipprevedux limitazzjoni fuq is-subappalt u fuq it-tnaqqis li għandu jiġi applikat għas-subappaltaturi, kif ukoll il-prinċipju ta' proporzjonalità stabbilit mid-dritt tal-Unjoni, jipprekludu l-applikazzjoni ta' leġiżlazzjoni nazzjonali fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi, bħall-leġiżlazzjoni Taljana fl-Artikolu 118(2) u (4) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru [163/2006], li tipprovdi li s-subappalt ma jistax jaqbeż il-kwota ta' 30 % tal-ammont totali tal-kuntratt u l-offerent li lilu jkun ingħata l-kuntratt għandu japplika, għas-servizzi subappaltati, l-istess prezzijiet unitarji li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni, bi tnaqqis ta' mhux iktar minn 20 %?"

21 It-talba tal-qorti tar-rinviju intiża sabiex it-talba tagħha għal deċiżjoni preliminari tiġi trattata permezz tal-proċedura mħaffa, konformement mal-Artikolu 105(1) tar-Regoli tal-Proċedura tal-Qorti tal-Ġustizzja, ġiet miċħuda permezz ta' digriet tal-President tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-18 ta' Settembru 2018, Tedeschi u Consorzio Stabile Istant Service (C-402/18, mhux ippubblikat, EU:C:2018:762).

Fuq id-domanda preliminari

Fuq l-ammissibbiltà

22 Il-Gvern Taljan għandu dubji dwar jekk il-qorti tar-rinviju tiddeskrivix b'mod suffiċjenti l-kuntest ġuridiku li taħtu taqa' d-domanda magħmula.

23 Barra minn hekk, C. M. Service issostni li d-domanda magħmula hija inammissibbli, peress li ma hijiex rilevanti għas-soluzzjoni tal-kawża prinċipali. B'mod partikolari, irrispettivament mir-risposta li l-Qorti tal-Ġustizzja tagħti għal din id-domanda, il-qorti tar-rinviju għandha, fi kwalunkwe każ, tikkonstata ksur mill-offerent tal-offerta li ġiet magħżula fil-kuntest tal-proċedura inkwistjoni f'din il-kawża peress li, meta ppreżentaha, l-imsemmi offerent kien intrabat li josserva l-limiti ta' 30 % u ta' 20 % li għalihom tagħmel riferiment il-qorti tar-rinviju fid-domanda tagħha.

24 Fl-ewwel lok, għandu jitfakkar li, skont ġurisprudenza stabbilita, id-domandi dwar l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni magħmula mill-qorti nazzjonali fil-kuntest leġiżlattiv u fattwali ddefinit minnha u taħt ir-responsabbiltà tagħha, kuntest li ma huwiex il-kompitu tal-Qorti tal-Ġustizzja li tevalwa l-eżattezza tiegħu, jibbenefikaw minn preżunzjoni ta' rilevanza. Ir-rifjut tal-Qorti tal-Ġustizzja li tiddeċiedi fuq talba għal deċiżjoni preliminari mressqa minn qorti nazzjonali hija possibbli biss jekk jidher b'mod manifest li l-interpretazzjoni mitluba tad-dritt tal-Unjoni ma għandha ebda relazzjoni mar-realtà jew mas-suġġett tal-kawża prinċipali, meta l-problema tkun ta' natura ipotetika jew meta l-Qorti tal-Ġustizzja ma jkollhiex il-punti ta' fatt u ta' liġi neċessarji sabiex tirrispondi b'mod utli għad-domandi magħmula lilha, fatt li jimplika li l-qorti nazzjonali tiddefinixxi l-kuntest fattwali u leġiżlattiv li fih jaqgħu d-domandi li tistaqsi jew li, tal-inqas, tispjega ċ-ċirkustanzi fattwali li fuqhom huma bbażati dawn id-domandi (sentenza tat-28 ta' Marzu 2019, Idi, C-101/18, EU:C:2019:267, punt 28 u l-ġurisprudenza ċċitata).

25 F'dan il-każ, il-punti kemm ta' fatt kif ukoll ta' liġi msemmija fid-deċiżjoni tar-rinviju jippermettu li jinftiehmu r-raġunijiet li għalihom il-qorti tar-rinviju ressqet din it-talba għal deċiżjoni preliminari.

26 Fit-tieni lok, fir-rigward tan-natura allegatament mhux rilevanti tad-domanda magħmula, għandu jitfakkar li l-kawża prinċipali tirrigwarda l-legalità tal-offerta magħżula mill-awtorità kontraenti fil-kuntest tal-proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Issa, hekk kif jirriżulta mid-deċiżjoni tar-rinviju, permezz tal-prezz propost f'din l-offerta — li ppermetta li din tintgħażel — il-limiti ta' 30 % u ta' 20 % previsti mil-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali, u li l-kompatibbiltà tagħhom fir-rigward tad-dritt tal-Unjoni hija s-suġġett tad-domanda magħmula mill-qorti tar-rinviju, inqabżu. Minn dan isegwi li, hekk kif barra minn hekk tindika l-qorti tar-rinviju, ir-riżoluzzjoni tal-kawża li biha hija adita tiddependi neċessarjament mir-risposta li tipprovdi l-Qorti tal-Ġustizzja għal din id-domanda.

27 Għaldaqstant, id-domanda preliminari hija ammissibbli.

Fuq l-ewwel parti tad-domanda

28 Permezz tal-ewwel parti tad-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikoli 49 u 56 TFUE, id-Direttiva 2004/18 kif ukoll id-Direttiva 2014/24 għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita għal 30 % il-parti tal-kuntratt li l-offerent huwa awtorizzat jagħti b'subappalt lil terzi (iktar 'il quddiem il-"limitazzjoni ta' 30 %").

29 B'mod preliminari, għandu jitfakkar li d-direttiva applikabbli, bħala prinċipju, hija dik fis-seħħ fil-mument li fih l-awtorità kontraenti tagħżel it-tip ta' proċedura li għandha tiġi segwita u tiddeċiedi definittivament il-kwistjoni ta' jekk hemmx jew le, obbligu li ssir sejħa għal offerti qabel l-għoti ta' kuntratt pubbliku. Min-naħa l-oħra, huma inapplikabbli d-dispożizzjonijiet ta' direttiva li t-terminu ta' traspożizzjoni tagħha jkun skada wara dan il-mument (sentenza tal-10 ta' Lulju 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 31 u l-ġurisprudenza stabbilita).

30 F'dan ir-rigward, għandu jiġi osservat li d-Direttiva 2004/18 tħassret permezz tad-Direttiva 2014/24, b'effett mit-18 ta' April 2016. L-Artikolu 90 tad-Direttiva 2014/24 jipprovdi li l-Istati Membri għandhom idaħħlu fis-seħħ il-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi neċessarji sabiex jikkonformaw ruħhom ma' din l-aħħar direttiva sa mhux iktar tard mit-18 ta' April 2016, bla ħsara għal ċerti eċċezzjonijiet.

31 Konsegwentement, fid-data tal-avviż ta' kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali, jiġifieri l-24 ta' Diċembru 2015, id-Direttiva 2004/18 kienet għadha applikabbli, b'tali mod li l-ewwel parti tad-domanda magħmula għandha tiġi interpretata fis-sens li hija intiża, b'mod partikolari, għall-interpretazzjoni tagħha u mhux għal dik tad-Direttiva 2014/24.

32 Barra minn hekk, għandu jiġi rrilevat li peress li l-valur mingħajr VAT tal-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali huwa ogħla mil-limitu rilevanti previst fl-Artikolu 7(b) tad-Direttiva 2004/18, huwa fir-rigward ta' din tal-aħħar li għandha tingħata risposta għall-ewwel parti tad-domanda magħmula.

33 Din id-direttiva għandha bħala għan, hekk kif essenzjalment jirriżulta mill-premessa 2 tagħha, li tiżgura l-osservanza, waqt l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, b'mod partikolari, tal-moviment liberu tal-merkanzija, tal-libertà ta' stabbiliment u tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi kif ukoll tal-prinċipji li jirriżultaw minnhom, b'mod partikolari l-ugwaljanza fit-trattament, in-nondiskriminazzjoni, il-proporzjonalità u t-trasparenza, u li tiżgura li l-għoti ta' kuntratti pubbliċi jkun miftuħ għall-kompetizzjoni.

34 B'mod partikolari, għal dan il-għan, l-imsemmija direttiva tipprevedi espressament, fl-Artikolu 47(2) u (3) u fl-Artikolu 48(3) u (4) tagħha, il-possibbiltà, għall-offerenti, li jużaw, taħt ċerti kundizzjonijiet, il-kapaċitajiet ta' entitajiet oħra sabiex jissodisfaw ċerti kriterji ta' għażla tal-operaturi ekonomiċi.

35 Barra minn hekk, skont l-ewwel paragrafu tal-Artikolu 25 tad-Direttiva 2004/18, l-awtorità kontraenti tista' titlob jew tista' tkun obbligata minn Stat Membru sabiex titlob lill-offerent jindika, fl-offerta tiegħu, il-parti tal-kuntratt li huwa jkollu l-intenzjoni jagħti b'subappalt lil terzi, kif ukoll is-subappaltaturi proposti.

36 Minn dan jirriżulta li d-Direttiva 2004/18 tistabbilixxi l-possibbiltà, għall-offerenti, li jirrikorru għas-subappalt bil-għan tal-eżekuzzjoni ta' kuntratt (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-14 ta' Lulju 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punti 31 sa 33).

37 Madankollu, meta d-dokumenti tal-kuntratt jobbligaw lill-offerenti sabiex jindikaw, fl-offerti tagħhom, il-parti tal-kuntratt li huma jista' jkollhom l-intenzjoni li jagħtu b'subappalt kif ukoll is-subappaltaturi proposti, konformement mal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 25 tad-Direttiva 2004/18, l-awtorità kontraenti jkollha d-dritt tipprekludi l-użu ta' subappaltaturi li l-kapaċitajiet tagħhom hija ma setgħetx tevverifika fl-istadju tal-eżami tal-offerti u tal-għażla tal-offerent rebbieħ, għall-eżekuzzjoni ta' partijiet essenzjali tal-kuntratt (sentenza tal-14 ta' Lulju 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punt 34 u l-ġurisprudenza ċċitata).

38 Madankollu, dan ma jikkostitwixxix il-portata ta' leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li timponi limitazzjoni fuq l-użu ta' subappaltaturi għal parti tal-ammont tal-kuntratt stabbilita b'mod astratt għal perċentwali partikolari tiegħu, u dan indipendentement mill-possibbiltà ta' verifika tal-kapaċitajiet tal-eventwali subappaltaturi u tan-natura essenzjali tal-kompiti li jkunu involuti. F'dan ir-rigward kollu, leġiżlazzjoni li tipprevedi limitazzjoni, bħal-limitazzjoni ta' 30 %, tirriżulta inkompatibbli mad-Direttiva 2004/18 (ara, b'analoġija, is-sentenza tal-14 ta' Lulju 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punt 35).

39 Tali interpretazzjoni hija konformi mal-għan, li d-direttivi f'dan il-qasam jipprovaw jilħqu, li l-kuntratti pubbliċi jkunu suġġetti għall-kompetizzjoni l-iktar wiesgħa għall-benefiċċju mhux biss tal-operaturi ekonomiċi, iżda wkoll tal-awtoritajiet kontraenti. Barra minn hekk, tali interpretazzjoni hija ta' natura wkoll li tiffaċilita l-aċċess ta' impriżi żgħar u medji għall-kuntratti pubbliċi, għan li d-Direttiva 2004/18 tixtieq tilħaq ukoll, hekk kif imsemmi fil-premessa 32 tagħha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-10 ta' Ottubru 2013, Swm Costruzioni 2 u Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, punt 34).

40 L-interpretazzjoni mogħtija fil-punt 38 ta' din is-sentenza ma hijiex ikkontestata mill-argumenti mressqa mill-Gvern Taljan, li l-limitazzjoni ta' 30 % hija ġġustifikata fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari prevalenti fl-Italja, fejn is-subappalt dejjem ikkostitwixxa wieħed mill-istrumenti użati għall-implimentazzjoni ta' intenzjonijiet kriminali. Billi tillimita l-parti tal-kuntratt li tista' tingħata b'subappalt, il-leġiżlazzjoni nazzjonali tirrendi l-parteċipazzjoni fil-kuntratti pubbliċi inqas attraenti għall-organizzazzjonijiet kriminali, fatt li huwa ta' natura li jipprevjeni l-fenomenu tal-infiltrazzjoni mafjuża fil-kuntratti pubbliċi u li jipproteġi għaldaqstant l-ordni pubbliku.

41 Huwa minnu, hekk kif jirriżulta, b'mod partikolari, mill-kriterji ta' għażla kwalitattivi previsti mid-Direttiva 2004/18, b'mod partikolari mir-raġunijiet għal esklużjoni stabbiliti fl-Artikolu 45(1) tagħha, li permezz tal-adozzjoni ta' tali dispożizzjoni l-leġiżlatur tal-Unjoni xtaq jevita li l-operaturi ekonomiċi li kienu s-suġġett ta' kundanna, mogħtija permezz ta' sentenza definittiva, għal raġuni waħda jew għal diversi raġunijiet previsti f'din id-dispożizzjoni, jipparteċipaw fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt.

42 Bl-istess mod, il-premessa 6 tad-Direttiva 2004/18 tipprevedi li ebda dispożizzjoni tagħha ma għandha tipprekludi li jiġu imposti jew applikati miżuri neċessarji, b'mod partikolari, għall-protezzjoni tal-ordni pubbliku, tal-moralità pubblika u tas-sigurtà pubblika, bil-kundizzjoni li dawn il-miżuri jkunu konformi mat-Trattat KE, filwaqt li l-premessa 43 ta' din id-direttiva tippreċiża li l-kuntratti pubbliċi ma għandhomx jingħataw, b'mod partikolari, lil operaturi ekonomiċi li pparteċipaw f'organizzazzjoni kriminali.

43 Barra minn hekk, skont ġurisprudenza stabbilita, irid jiġi rrikonoxxut lill-Istati Membri ċertu marġni ta' diskrezzjoni sabiex jiġu adottati miżuri intiżi li jiggarantixxu l-osservanza tal-obbligu tat-trasparenza, li huwa impost fuq l-awtoritajiet kontraenti f'kull proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku. Fil-fatt, kull Stat Membru jinsab fl-aħjar pożizzjoni sabiex jidentifika, fid-dawl ta' kunsiderazzjonijiet storiċi, ġuridiċi, ekonomiċi jew soċjali partikolari għalih, is-sitwazzjonijiet li jiffavorixxu mġiba li tista' tinvolvi ksur ta' dan l-obbligu (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-22 ta' Ottubru 2015, Impresa Edilux u SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punt 26 u l-ġurisprudenza ċċitata).

44 B'mod iktar speċifiku, il-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet li l-ġlieda kontra l-fenomenu tal-infiltrazzjoni fis-settur tal-kuntratti pubbliċi mill-kriminalità organizzata tikkostitwixxi għan leġittimu li jista' jiġġustifika restrizzjoni għar-regoli fundamentali u għall-prinċipji ġenerali tat-Trattat FUE li japplikaw fil-kuntest tal-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-22 ta' Ottubru 2015, Impresa Edilux u SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punti 27 u 28).

45 Madankollu, anki jekk jiġi preżunt li restrizzjoni kwantitattiva fir-rigward tal-użu tas-subappalt tista' titqies li hija ta' natura li tiġġieled kontra tali fenomenu, restrizzjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħaq dan il-għan.

46 Għandu jitfakkar, f'dan ir-rigward, li l-awtoritajiet kontraenti għandhom, matul il-proċedura kollha, josservaw il-prinċipji ta' għoti ta' kuntratti stabbiliti fil-premessa 2 tad-Direttiva 2004/18, li fosthom jinsabu, b'mod partikolari, il-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament, ta' trasparenza u ta' proporzjonalità (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2009, Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punt 23).

47 Issa, b'mod partikolari, hekk kif tfakkar fil-punt 38 ta' din is-sentenza, il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali tipprojbixxi, b'mod ġenerali u astratt, l-użu tas-subappalt fir-rigward ta' parti li teċċedi perċentwali stabbilita tal-ammont tal-kuntratt pubbliku kkonċernat, b'tali mod li din il-projbizzjoni tapplika irrispettivament mis-settur ekonomiku kkonċernat mill-kuntratt inkwistjoni, min-natura tax-xogħlijiet jew mill-identità tas-subappaltaturi. Barra minn hekk, tali projbizzjoni ġenerali ma tħallix spazju għal evalwazzjoni każ b'każ mill-entità kontraenti (ara, b'analoġija, is-sentenza tas-26 ta' Settembru 2019, Vitali, C-63/18, EU:C:2019:787, punt 40 u l-ġurisprudenza ċċitata).

48 Minn dan isegwi li, fil-kuntest ta' leġiżlazzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għall-kuntratti kollha, parti kbira mix-xogħlijiet, mill-provvisti jew mis-servizzi kkonċernati għandha titwettaq mill-offerent innifsu, taħt piena li jiġi eskluż awtomatikament mill-proċedura ta' għoti ta' kuntratt, inkluż fil-każ fejn l-entità kontraenti tkun f'pożizzjoni li tivverifika l-identitajiet tas-subappaltaturi kkonċernati jew fejn hija tqis, wara verifika, li tali limitazzjoni fir-rigward tal-użu tas-subappalt ma hijiex neċessarja sabiex tiġi miġġielda l-kriminalità organizzata fil-kuntest tal-kuntratt inkwistjoni (ara, b'analoġija, is-sentenza tas-26 ta' Settembru 2019, Vitali, C-63/18, EU:C:2019:787, punt 41 u l-ġurisprudenza ċċitata).

49 Issa, miżuri inqas restrittivi jistgħu jilħqu l-għan imfittex mil-leġiżlatur Taljan, bħalma huwa approċċ li jobbliga lill-offerent jipprovdi l-identitajiet tal-eventwali subappaltaturi fl-istadju tal-offerta sabiex l-awtorità kontraenti tkun tista' twettaq verifiki fir-rigward tas-subappaltaturi proposti, tal-inqas fil-każ ta' kuntratti meqjusa bħala li jirrappreżentaw riskju ikbar ta' infiltrazzjoni mill-kriminalità organizzata. Mill-bqija, mill-elementi sottomessi lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li d-dritt Taljan jipprevedi diġà numru ta' miżuri intiżi espressament li jipprojbixxu lill-impriżi li huma ssusspettati li jagħmlu parti mill-mafja jew, fi kwalunkwe każ, li għandhom rabtiet mal-interessi tal-organizzazzjonijiet kriminali prinċipali li joperaw fil-pajjiż milli jaċċedu għas-sejħiet għal offerti pubbliċi.

50 L-interpretazzjoni mogħtija fil-punt 38 ta’ din is-sentenza lanqas ma hija kkontestata mill-argument imressaq mill-Gvern Taljan, li l-kontrolli ta’ verifika li l-awtorità kontraenti għandha twettaq skont id-dritt nazzjonali jkunu ineffikaċi. Fil-fatt, tali fatt li, hekk kif jidher li jirriżulta mill-osservazzjonijiet stess ta’ dan il-gvern, jirriżulta mill-modalitajiet speċifiċi ta’ dawn il-kontrolli, ma jbiddel xejn min-natura restrittiva tal-miżura nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Barra minn hekk, il-Gvern Taljan bl-ebda mod ma wera, fil-kuntest ta’ din il-kawża, li regoli bħal dawk li jinvolvu l-verifiki previsti fil-punt preċedenti, flimkien mal-applikazzjoni tar-raġunijiet għal esklużjoni tas-subappaltaturi possibbli skont l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18, ma jistgħux jiġu implimentati b’mod li jippermetti li jintlaħaq l-għan imfittex mil-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

51 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ir-risposta għall-ewwel parti tad-domanda magħmula għandha tkun li d-Direttiva 2004/18 għandha tiġi interpretata fis-sens li tipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita għal 30 % il-parti tal-kuntratt li l-offerent huwa awtorizzat jagħti b’subappalt lil terzi.

Fuq it-tieni parti tad-domanda

52 Permezz tat-tieni parti tad-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikoli 49 u 56 TFUE, id-Direttiva 2004/18 kif ukoll id-Direttiva 2014/24 għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita l-possibbiltà li l-prezzijiet applikabbli għas-servizzi mogħtija b’subappalt jitnaqqsu b’iktar minn 20 % meta mqabbla mal-prezzijiet li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni.

53 Għar-raġunijiet indikati fil-punti 29 sa 32 ta’ din is-sentenza, huwa wkoll fir-rigward tad-Direttiva 2004/18 biss li għandha tingħata risposta għat-tieni parti tad-domanda magħmula.

54 F’dan ir-rigward, għandu jitfakkar, hekk kif jirriżulta mill-punt 36 ta’ din is-sentenza, li d-Direttiva 2004/18 tistabbilixxi l-possibbiltà, għall-offerenti, li jirrikorru għas-subappalt bil-għan tal-eżekuzzjoni ta’ kuntratt pubbliku.

55 F’dan il-każ, il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali timponi limitazzjoni, għall-kuntratti kollha, fir-rigward tal-prezzijiet li jistgħu jitħallsu meta jintużaw subappaltaturi sabiex jitwettqu servizzi li jkunu s-suġġett ta’ kuntratt pubbliku, peress li tnaqqis ta’ iktar minn 20 % meta mqabbel mal-prezzijiet li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni ma huwiex ammess fir-rigward ta’ dawn is-servizzi (iktar ’il quddiem il-“limitazzjoni ta’ 20 %”).

56 Waqt is-seduta, il-Kummissjoni Ewropea spjegat li l-pożizzjoni li hija kienet iddefendiet fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, li l-limitazzjoni ta’ 20 % tista’ titqies bħala kompatibbli mal-libertà li jiġu pprovduti servizzi u mal-libertà ta’ stabbiliment, kienet ibbażata fuq il-qari tal-konstatazzjonijiet magħmula mill-qorti tar-rinviju li skonthom din il-limitazzjoni tippermetti evalwazzjoni każ b’każ dwar jekk l-applikazzjoni tagħha hijiex effettivament neċessarja sabiex jiġi evitat id-dumping soċjali.

57 F’dan ir-rigward, għandha titfakkar il-ġurisprudenza stabbilta li tipprovdi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tieħu inkunsiderazzjoni, fil-kuntest tat-tqassim tal-ġurisdizzjoni bejn il-qrati tal-Unjoni u dawk nazzjonali, il-kuntest fattwali u leġiżlattiv tad-domandi preliminari, hekk kif iddefinit mid-deċiżjoni tar-rinviju. Għalhekk, irrispettivament mill-mod li bih il-Kummissjoni fehmet id-dritt nazzjonali, l-eżami ta’ dan ir-rinviju għal deċiżjoni preliminari għandu jsir b’riferiment għall-interpretazzjoni ta’ dan id-dritt mogħtija mill-qorti tar-rinviju (ara, b’analoġija, is-sentenza tad-29 ta’ Ottubru 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punt 38 u l-ġurisprudenza ċċitata).

58 Issa, mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li l-limitazzjoni ta' 20 % hija imposta b'mod imperattiv, taħt piena għall-offerent li jiġi eskluż mill-proċedura ta' għoti ta' kuntratt. Barra minn hekk, minn din it-talba jirriżulta li l-imsemmija limitazzjoni hija ddefinita b'mod ġenerali u astratt, indipendentement minn kull verifika dwar jekk din hijiex effettivament neċessarja, fil-każ ta' kuntratt partikolari, sabiex tiġi żgurata fir-rigward tal-ħaddiema subappaltaturi kkonċernati protezzjoni salarjali minima. Din l-istess limitazzjoni tapplika għalhekk ikun liema jkun is-settur ekonomiku jew l-attività kkonċernata u indipendentement minn kull teħid inkunsiderazzjoni ta' liġijiet, regolamenti jew ftehimiet kollettivi, kemm nazzjonali kif ukoll tal-Unjoni, fis-seħħ fil-qasam tal-kundizzjonijiet tax-xogħol, li normalment huma applikabbli fir-rigward ta' tali ħaddiema.

59 Minn dan isegwi li l-limitazzjoni ta' 20 % tista' tirrendi inqas attraenti l-possibbiltà mogħtija mid-Direttiva 2004/18 ta' użu tas-subappalt għall-eżekuzzjoni ta' kuntratt, peress li din il-leġiżlazzjoni tillimita l-eventwali vantaġġ kompetittiv f'termini ta' spejjeż li l-ħaddiema subappaltaturi jirrappreżentaw għall-impriżi li jixtiequ japplikaw din il-possibbiltà. Issa, tali effett dissważiv imur kontra l-għan, imfakkar fil-punt 39 ta' din is-sentenza u li d-direttivi f'dan il-qasam iridu jilħqu, ta' ftuħ tal-kuntratti pubbliċi għall-kompetizzjoni l-iktar wiesgħa possibbli u, b'mod partikolari, tal-aċċess tal-impriżi żgħar u medji għall-kuntratti pubbliċi.

60 Ebda wieħed mill-għanijiet invokati quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja fil-kuntest ta' din il-kawża ma jippermetti li tiġi ġġustifikata limitazzjoni fir-rigward tal-użu tas-subappalt bħal-limitazzjoni ta' 20 %.

61 Fl-ewwel lok, huwa minnu li l-għan tal-protezzjoni tal-ħaddiema subappaltaturi jista', bħala prinċipju, jiġġustifika ċerti limitazzjonijiet fir-rigward tal-użu tas-subappalt (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-18 ta' Settembru 2014, Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, punt 31).

62 Huwa wkoll minnu li d-Direttiva 2004/18 tipprevedi espressament, fl-Artikolu 26 tagħha, il-possibbiltà għall-awtoritajiet kontraenti li jeżiġu kundizzjonijiet partikolari fir-rigward tal-eżekuzzjoni ta' kuntratt, li jistgħu b'mod partikolari jirrigwardaw kunsiderazzjonijiet soċjali.

63 Madankollu, anki jekk jiġi preżunt li r-rekwiżiti fil-qasam tal-prezzijiet preskritti mil-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni jistgħu jiġu kklassifikati bħala "kondizzjonijiet speċjali relatati mat-twettiq ta' xi kuntratt", b'mod partikolari bħala "kunsiderazzjonijiet soċjali", li huma "indikati fl-avviż tal-kuntratt jew fl-ispeċifikazzjonijiet", fis-sens tal-Artikolu 26 tad-Direttiva 2004/18, xorta jibqa' l-fatt li, skont din l-aħħar dispożizzjoni, dawn ir-rekwiżiti jistgħu jiġu imposti biss sakemm dawn ikunu kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni (ara, b'analoġija, is-sentenza tat-18 ta' Settembru 2014, Bundesdruckerei, C-549/13, EU:C:2014:2235, punt 28).

64 Issa, leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik deskritta fil-punti 55, 58 u 59 ta' din is-sentenza, ma tistax titqies bħala li tagħti protezzjoni lil ħaddiema ta' natura li tiġi ġġustifikata restrizzjoni fir-rigward tal-użu tas-subappalt, bħal-limitazzjoni ta' 20 %.

65 Fil-fatt, tali limitazzjoni tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex tiġi żgurata protezzjoni għall-ħaddiema subappaltaturi fil-qasam tas-salarju. Fil-fatt, hekk kif tfakkar fil-punti 55 u 58 ta' din is-sentenza, il-limitazzjoni ta' 20 % ma tħallix spazju għal evalwazzjoni każ b'każ mill-awtorità kontraenti, peress li din tapplika indipendentement minn kull teħid inkunsiderazzjoni tal-protezzjoni soċjali li hija ggarantita mil-liġijiet, mir-regolamenti u mill-ftehimiet kollettivi applikabbli għall-ħaddiema kkonċernati.

66 F'dan ir-rigward, mill-elementi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha għad-dispożizzjoni tagħha jirriżulta li d-dritt Taljan jipprevedi li s-subappaltatur għandu l-obbligu, hekk bħall-offerent rebbieħ, josserva bis-sħiħ, fir-rigward tal-impjegati tiegħu, għas-servizzi mwettqa fil-kuntest tas-subappalt, it-trattament ekonomiku u regolamentari stabbilit mill-ftehimiet kollettivi nazzjonali u territorjali fis-seħħ

għas-settur u għaż-żona li fiha jitwettqu s-servizzi. Skont dawn l-istess elementi, l-offerent rebbieħ huwa barra minn hekk responsabbli *in solidum* għall-osservanza, mis-subappaltatur, tal-imsemmija leġiżlazzjoni.

67 Mill-elementi sottomessi lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta wkoll li, f'dan il-każ, is-subappalt inkwistjoni jinvolvi l-użu ta' kooperattivi soċjali li jibbenefikaw, skont il-leġiżlazzjoni Taljana applikabbli għal tali kooperattivi, minn sistema preferenzjali fil-qasam tal-fiskalità, minn kontribuzzjonijiet, minn remunerazzjoni u minn previdenza u li din il-leġiżlazzjoni hija intiża preċiżament li tiffaċilita l-integrazzjoni fis-suq tax-xogħol ta' ċerti persuni żvantaġġati billi tirrendi possibbli l-ħlas lilhom ta' remunerazzjoni inqas għolja minn dik li tapplika fil-każ ta' persuni oħra li jwettqu servizzi analogi. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha madankollu twettaq il-verifiki neċessarji f'dan ir-rigward.

68 Fit-tieni lok, limitazzjoni fir-rigward tal-użu tas-subappalt bħal-limitazzjoni ta' 20 % lanqas ma tista' tiġi ġġustifikata mill-għan li jikkonsisti f'li tiġi żgurata l-vijabbiltà tal-offerta u l-eżekuzzjoni tajba tal-kuntratt.

69 Ċertament, ma huwiex eskluż li tali għan jista' jiġġustifika ċerti limitazzjonijiet fir-rigward tal-użu tas-subappalt (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-5 ta' April 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punt 54 u l-ġurisprudenza ċċitata).

70 Madankollu, anki jekk il-limitazzjoni ta' 20 % hija adatta sabiex jintlaħaq dan il-għan, tali limitazzjoni ġenerali u astratta hija, fi kwalunkwe każ, sproporzjonata meta mqabbla mal-għan li jrid jintlaħaq, peress li jeżistu miżuri inqas restrittivi li jiffaċilitaw l-ilħiq tiegħu. Tista' tkun prevista, b'mod partikolari, miżura li tikkonsisti, minn naħa, f'li l-offerenti jkunu meħtieġa jindikaw, fl-offerta tagħhom, il-parti tal-kuntratt u x-xogħlijiet li huma jkollhom l-intenzjoni jagħtu b'subappalt kif ukoll l-identità tas-subappaltaturi proposti u, min-naħa l-oħra, f'li tkun prevista l-possibbiltà, għall-entità kontraenti, li tipprojbixxi lill-offerenti milli jissostitwixxu s-subappaltaturi jekk din l-entità ma setgħetx, minn qabel, tivverifika l-identità, il-kapaċità u l-affidabbiltà tas-subkuntratturi ġodda proposti (ara, b'analoġija, is-sentenza tal-5 ta' April 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punt 57).

71 Barra minn hekk, għandu jiġi osservat li, f'dan il-każ, mill-elementi sottomessi lill-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li jeżistu diġà fid-dritt Taljan, fatt li għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju, miżuri, li wħud minnhom jikkoinċidu, tal-inqas parzjalment, ma' dik deskritta fil-punt preċedenti, li huma intiżi li jippermettu lill-awtorità kontraenti tivverifika l-kapaċità u l-affidabbiltà tas-subappaltatur qabel ma huwa jwettaq is-servizzi mogħtija b'subappalt.

72 Tista' wkoll tikkontribwixxi sabiex jintlaħaq l-għan imsemmi fil-punt 68 ta' din is-sentenza, l-applikazzjoni tad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 55 tad-Direttiva 2004/18 dwar il-verifika tal-offerti anormalment baxxi meta mqabbla mas-servizz, liema dispożizzjonijiet jirrendu possibbli, għal kuntratt partikolari u skont il-kundizzjonijiet previsti f'dan ir-rigward, iċ-ċaħda mill-awtorità kontraenti tal-offerti hekk ikklassifikati.

73 Fit-tielet lok, lanqas ma jista' jitqies li l-kompatibbiltà tal-limimtazzjoni ta' 20 % mad-dritt tal-Unjoni tista' tiġi bbażata fuq l-argument imressaq mill-Kummissjoni, intiż li juri li din il-limitazzjoni hija ġġustifikata fid-dawl tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament tal-operaturi ekonomiċi. Skont din l-istituzzjoni, il-fatt li jitħallsu prezzijiet imnaqqsa lis-subappaltaturi, mingħajr ma tiġi mibdula r-remunerazzjoni tal-kontraenti prinċipali indikata fl-offerta, iwassal għal tnaqqis sostanzjali tal-ispejjeż għall-offerent u b'hekk iżid il-profitt li huwa jikseb mill-kuntratt.

74 F'dan ir-rigward, huwa biżżejjed li jiġi kkonstatat li l-fatt biss li offerent ikun f'pożizzjoni li jillimita l-ispejjeż tiegħu minħabba l-prezzijiet li huwa jinnegozja ma' subappaltaturi ma jistax fih innifsu jikser il-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament, iżda pjuttost jikkontribwixxi għal kompetizzjoni msaħħa u għalhekk għall-għan imfittex mid-direttivi adottati fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi, hekk kif imfakkar fil-punt 39 ta' din is-sentenza.

75 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ir-risposta għat-tieni parti tad-domanda magħmula għandha tkun li d-Direttiva 2004/18 għandha tiġi interpretata fis-sens li tipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita l-possibbiltà li l-prezzijiet applikabbli għas-servizzi mogħtija b'subappalt jitnaqqsu b'iktar minn 20 % meta mqabbla mal-prezzijiet li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni.

Fuq l-ispejjeż

76 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:

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 [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi], għandha tiġi interpretata fis-sens li:

- **tipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita għal 30 % il-parti tal-kuntratt li l-offerent huwa awtorizzat jagħti b'subappalt lil terzi;**

- **tipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita l-possibbiltà li l-prezzijiet applikabbli għas-servizzi mogħtija b'subappalt jitnaqqsu b'iktar minn 20 % meta mqabbla mal-prezzijiet li jirriżultaw mill-aġġudikazzjoni.**

Firem