

61981J0076

SENTENZA DELLA CORTE DEL 10 FEBBRAIO 1982. - SA TRANSPOROUTE ET TRAVAUX CONTRO MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI. - (DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE, PROPOSTA DAL CONSEIL D'ETAT DEL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO). - LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI - DIRETTIVE IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI. - CAUSA 76/81.

raccolta della giurisprudenza 1982 pagina 00417

edizione speciale svedese pagina 00319

edizione speciale finlandese pagina 00333

Massima

Parti

Oggetto della causa

Motivazione della sentenza

Decisione relativa alle spese

Dispositivo

Parole chiave

1 . LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI - COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI - PROVA DELLA BUONA REPUTAZIONE E DELLA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE DELL ' OFFERENTE - REQUISITO DELL ' AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO - INAMMISSIBILITA

(TRATTATO CEE , ART . 59 ; DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N . 71/305 , ARTT . 23-26)

2 . LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI - COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI - OFFERTA ANORMALMENTE BASSA - OBBLIGHI DELL ' AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE

(DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N . 71/305 , ART . 29 , PAR . 5)

Massima

1 . LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N . 71/305 VA INTERPRETATA NEL SENSO CHE ESSA OSTA A CHE UNO STATO MEMBRO POSSA PRETENDERE DA UN OFFERENTE CON SEDE IN UN ALTRO STATO MEMBRO LA PROVA DEL FATTO CHE EGLI SODDISFA LE CONDIZIONI DI CUI AGLI ARTT . 23-26 DI DETTA DIRETTIVA E RELATIVA ALLA SUA BUONA REPUTAZIONE ED ALLA SUA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE CON MEZZI , QUALE L ' AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO , DIVERSI DA QUELLI ENUNCIATI DA TALI DISPOSIZIONI .

LA CONCLUSIONE IN TAL MODO DESUNTA DALL ' INTERPRETAZIONE DELLA DIRETTIVA E CONFORME AL SISTEMA DELLE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO RELATIVE ALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI . INFATTI , IL SUBORDINARE , IN UNO STATO MEMBRO , L ' ESECUZIONE DI PRESTAZIONI DI SERVIZI DA PARTE DI UNA IMPRESA STABILITA IN UN ALTRO STATO MEMBRO AL POSSESSO DELL ' AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO NEL PRIMO STATO AVREBBE LA CONSEGUENZA DI TOGLIERE OGNI EFFICACIA ALL ' ART . 59 DEL TRATTATO , IL CUI OGGETTO CONSISTE PROPRIO NELL ' ELIMINARE LE RESTRIZIONI ALLA LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI DA PARTE DI PERSONE NON STABILITE NELLO STATO NEL CUI TERRI TORIO DEVE ESSERE FORNITA LA PRESTAZIONE .

2 . QUANDO , AD AVVISO DELL ' AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE , LE OFFERTE DI UN CONCORRENTE SONO MANIFESTAMENTE ANORMALMENTE BASSE RISPETTO ALLE PRESTAZIONI DA FORNIRE , L ' ART . 29 , N . 5 , DELLA DIRETTIVA N . 71/305 OBBLIGA DETTA AMMINISTRAZIONE , PRIMA DI DECIDERE SULL ' AGGIUDICAZIONE DELL ' APPALTO , AD INVITARE L ' OFFERENTE A FORNIRE UNA GIUSTIFICAZIONE DELLE OFFERTE DI PREZZO OPPURE AD INFORMARLO DI QUALI OFFERTE SIANO ANORMALI , CONCEDENDOGLI UN TERMINE CONGRUO PER PRESENTARE PRECISAZIONI COMPLEMENTARI .

Parti

NEL PROCEDIMENTO 76/81 ,

AVENTE AD OGGETTO LA DOMANDA DI PRONUNZIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA ALLA CORTE , A NORMA DELL ' ART . 177 DEL TRATTATO CEE DAL CONSEIL D ' ETAT , COMITE DU CONTENTIEUX , DEL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO , NELLA CAUSA DINANZI AD ESSO PENDENTE FRA

SA TRANSPOROUTE ET TRAVAUX , BRUXELLES ,

E

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI , GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO ,

Oggetto della causa

DOMANDA VERTENTE SULL ' INTERPRETAZIONE DELLA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 26 LUGLIO 1971 N . 304 CONCERNENTE LA SOPPRESSIONE DELLE RESTRIZIONI ALLA LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI ED ALL ' AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI TRAMITE AGENZIE O SUCCURSALI E DELLA DIRETTIVA 26 LUGLIO 1971 N . 305 CHE COORDINA LE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI (GU N . L 185 , PAGG . 1 E 5) ,

Motivazione della sentenza

1 CON SENTENZA 11 MARZO 1981 , PERVENUTA ALLA CORTE IL 7 APRILE SEGUENTE , IL CONSEIL D ' ETAT DEL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO , COMITE DU CONTENTIEUX , HA , AI SENSI DELL ' ART . 177 DEL TRATTATO CEE , SOLLEVATO DUE QUESTIONI PREGIUDIZIALI SULL ' INTERPRETAZIONE DELLE DIRETTIVE DEL CONSIGLIO 26 LUGLIO 1971 , NN . 304 E 305 , CONCERNENTI , RISPETTIVAMENTE , LA SOPPRESSIONE DELLE RESTRIZIONI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI E ALL ' AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI TRAMITE AGENZIE O SUCCURSALI (GU N . L 185 , PAG . 1) ED IL COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI (GU N . L 185 , PAG . 5) .

2 LE SUDETTE QUESTIONI VENIVANO SOLLEVATE NELL ' AMBITO DI UNA CONTROVERSIA SORTA DA UN BANDO DI GARA D ' APPALTO DELL ' ADMINISTRATION DES PONTS ET CHAUSSEES DEL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO , PER LA QUALE LA SOCIETA BELGA TRANSPOROUTE ET TRAVAUX (TRT) AVEVA PRESENTATO L ' OFFERTA PIU BASSA .

3 TALE OFFERTA VENIVA RIGETTATA DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI IN QUANTO LA SOCIETA TRT NON ERA IN POSSESSO DELL ' AUTORIZZAZIONE GOVERNATIVA DI STABILIMENTO PREVISTA ALL ' ART . 1 DEL REGOLAMENTO GRANDUCALE 6 NOVEMBRE 1974 (MEMORIAL A , 1974 , PAG . 1660 E SEGG .) ED IN QUANTO I PREZZI CONTENUTI NELL ' OFFERTA DELLA TRT ERANO , AGLI OCCHI DEL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI , ANORMALMENTE BASSI AI SENSI DELL ' ART . 32 , 5* E 6* COMMA DEL MEDESIMO REGOLAMENTO GRANDUCALE . PERTANTO IL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI DEL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO DICHIARAVA AGGIUDICATARIO UN CONSORZIO DI IMPRESE LUSSEMBURGHESE LA CUI OFFERTA ERA RITENUTA ESSERE QUELLA ECONOMICAMENTE PIU VANTAGGIOSA .

4 LA TRT PROPONEVA RICORSO AL CONSEIL D ' ETAT CHIEDENDO L ' ANNULLAMENTO DELLA SUDETTA DECISIONE . A SOSTEGNO DEL RICORSO LA SOCIETA ESCLUSA ECCEPIVA ESSENZIALMENTE CHE LE RAGIONI ADDOTTE PER RESPINGERE LA SUA OFFERTA COSTITUIVANO UNA VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 71/305 ED IN PARTICOLARE DEI SUOI ARTT . 24 E 29 , N . 5 .

5 RITENENDO CHE LA VERTENZA PRESENTASSE QUESTIONI D ' INTERPRETAZIONE DI DIRITTO COMUNITARIO , IL CONSEIL D ' ETAT SOTTOPONEVA ALLA CORTE LE DUE QUESTIONI PREGIUDIZIALI RELATIVE ALL ' INTERPRETAZIONE DELLE DIRETTIVE DEL CONSIGLIO 71/304 E 71/305 .

SULLA PRIMA QUESTIONE

6 CON LA PRIMA QUESTIONE SI CHIEDE SE LE DIRETTIVE DEL CONSIGLIO 71/304 E 71/305 ED IN PARTICOLARE L ' ART . 24 DELLA DIRETTIVA 71/305 OSTINO A CHE L ' AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE POSSA SUBORDINARE L ' AGGIUDICAZIONE DI UN APPALTO AD UN OFFERENTE STABILITO IN UN ALTRO STATO MEMBRO ALLA CONDIZIONE CHE DETTO OFFERENTE , OLTRE AD ESSERE REGOLARMENTE ISCRITTO NEL REGISTRO PROFESSIONALE DEL PAESE IN CUI E STABILITO , SIA IN POSSESSO DI UNA AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO RILASCIATA DAL GOVERNO DELLO STATO MEMBRO NEL QUALE HA LUOGO L ' AGGIUDICAZIONE .

7 LE DIRETTIVE 71/304 E 71/305 MIRANO A GARANTIRE LA LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI NELL ' AMBITO DEI PUBBLICI APPALTI . PERTANTO LA PRIMA DI TALI DIRETTIVE COMPORTA , A CARICO DEGLI STATI MEMBRI , L ' OBBLIGO GENERALE DI SOPPRIMERE LE RESTRIZIONI ALL ' ACCESSO , ALLA PARTECIPAZIONE ED ALLA ESECUZIONE DI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI , E LA SECONDA DIRETTIVA RIGUARDA IL COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI .

8 NELL ' AMBITO DI TALE COORDINAMENTO , IL TITOLO IV , CAPITOLO 1 , DELLA DIRETTIVA 71/305 NON SI

LIMITA AD ENUMERARE I CRITERI DI SELEZIONE IN BASE AI QUALI ALCUNI IMPRENDITORI POSSONO ESSERE ESCLUSI DALL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE. ESSO DETERMINA ALTRESI LE MODALITÀ SECONDO CUI LE IMPRESE POSSONO DARE LA PROVA DI POSSEDERE I REQUISITI RICHIESTI.

9 COSÌ L'ART. 27 PRECISA CHE L'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE HA LA POSSIBILITÀ D'INVITARE L'IMPRENDITORE A COMPLETARE I CERTIFICATI E DOCUMENTI PRESENTATI SOLO ENTRO I LIMITI DI CUI AGLI ARTT. 23 E 26 DELLA DIRETTIVA, I QUALI LEGITTIMANO GLI STATI MEMBRI A CHIEDERE REFERENZE DIVERSE DA QUELLE ESPRESSAMENTE ENUNCIATE NELLA DIRETTIVA SOLO PER QUANTO RIGUARDA LA VALUTAZIONE DELLE CAPACITÀ FINANZIARIE ED ECONOMICHE DELLE IMPRESE, DI CUI ALL'ART. 25 DELLA DIRETTIVA.

10 L'AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO DI CUI TRATTASI, POICHÉ - COME HA RICONOSCIUTO IL GOVERNO LUSSEMBURGHESE NELLE OSSERVAZIONI SCRITTE - NON È DIRETTA AD ACCERTARE LA CAPACITÀ FINANZIARIA ED ECONOMICA DELLE IMPRESE, MA LA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LA BUONA REPUTAZIONE DEI TITOLARI DELLE STESSE, COSTITUISCE, NON POTENDOSI APPLICARE L'ECCEZIONE PREVISTA ALL'ART. 25 DELLA DIRETTIVA 71/305, UN MEZZO DI PROVA DIVERSO DA QUELLI LIMITATIVAMENTE AUTORIZZATI DALLA DIRETTIVA.

11 IL GOVERNO LUSSEMBURGHESE ECCEPISCE TUTTAVIA CHE LA CONCESSIONE DELL'AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO EQUIVARREBBE ALL'ISCRIZIONE DELL'IMPRESA INTERESSATA IN UN ELENCO UFFICIALE DI IMPRESE RICONOSCIUTE AI SENSI DELL'ART. 28 DELLA DIRETTIVA 71/305 E SAREBBE PERTANTO CONFORME AL SUDDETTO ARTICOLO.

12 CONTRO TALE ARGOMENTO È OPPORTUNO RILEVARE CHE, ANCHE SUPPONENDO CHE L'AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO POSSA ESSERE ASSIMILATA ALL'ISCRIZIONE IN UN ELENCO UFFICIALE DI IMPRESE RICONOSCIUTE AI SENSI DELL'ART. 28 DELLA DIRETTIVA 71/305, NULLA IN DETTA DISPOSIZIONE AUTORIZZA A CONCLUDERE CHE NELLO STATO DI AGGIUDICAZIONE POSSA ESSERE PRETESA DAGLI IMPRENDITORI STABILITI IN ALTRI STATI MEMBRI L'ISCRIZIONE NEL SUDDETTO ELENCO.

13 ANZI, IL N. 3 DI TALE ARTICOLO CONSENTE ALLE IMPRESE, ISCRITTE IN UN ELENCO UFFICIALE IN UN QUALUNQUE ALTRO STATO MEMBRO, DI UTILIZZARE, NEI LIMITI IVI FISSATI, NEI CONFRONTI DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE DI UN ALTRO STATO MEMBRO, LA SUDDETTA ISCRIZIONE QUALE MEZZO DI PROVA ALTERNATIVA DEL FATTO CHE ESSE POSSIEDONO I REQUISITI QUALITATIVI INDICATI NEGLI ARTT. 23-26 DELLA DIRETTIVA 71/305.

14 VA NOTATO CHE LA CONCLUSIONE IN TAL MODO DESUNTA DALL'INTERPRETAZIONE DELLA DIRETTIVA 71/305 È CONFORME AL SISTEMA DELLE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO RELATIVE ALLE PRESTAZIONI DI SERVIZI. INFATTI, IL SUBORDINARE, IN UNO STATO MEMBRO, L'ESERCUZIONE DI PRESTAZIONI DI SERVIZI DA PARTE DI UNA IMPRESA STABILITA IN UN ALTRO STATO MEMBRO AL POSSESSO DELL'AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO NEL PRIMO STATO AVREBBE LA CONSEGUENZA DI TOGLIERE OGNI EFFICACIA ALL'ART. 59 DEL TRATTATO, IL CUI OGGETTO CONSISTE PROPRIO NELL'ELIMINARE LE RESTRIZIONI ALLA LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI DA PARTE DI PERSONE NON STABILITE NELLO STATO NEL CUI TERRITORIO DEVE ESSERE FORNITA LA PRESTAZIONE.

15 LA PRIMA QUESTIONE VA PERTANTO RISOLTA DICHIARANDO CHE LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 71/305 VA INTERPRETATA NEL SENSO CHE ESSA OSTA A CHE UNO STATO MEMBRO POSSA PRETENDERE DA UN OFFERENTE CON SEDE IN UN ALTRO STATO MEMBRO LA PROVA DEL FATTO CHE EGLI SODDISFA LE CONDIZIONI DI CUI AGLI ARTT. 23-26 DI DETTA DIRETTIVA E RELATIVE ALLA SUA BUONA REPUTAZIONE E ALLA SUA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE CON MEZZI, QUALE L'AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO, DIVERSI DA QUELLI ENUNCIATI DALLE DISPOSIZIONI STESSE.

SULLA SECONDA QUESTIONE

16 CON LA SECONDA QUESTIONE SI CHIEDE SE L'ART. 29, N. 5, DELLA DIRETTIVA 71/305 IMPONGA ALL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE L'OBBLIGO DI CHIEDERE AGLI OFFERENTI LE CUI OFFERTE, A SUO AVVISO, SIANO MANIFESTAMENTE ANORMALMENTE BASSE RISPETTO ALLA PRESTAZIONE FORNITA, LA GIUSTIFICAZIONE DEI RELATIVI PREZZI PRIMA DI VERIFICARNE LA COMPOSIZIONE E DI DECIDERE IN MERITO ALL'AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO, OVVERO DETTE DISPOSIZIONI LASCINO, IN UN CASO DEL GENERE, ALLA DISCREZIONALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE LA VALUTAZIONE DELL'UTILITÀ DI RICHIEDERE TALI PRECISAZIONI.

17 L'ART. 29, N. 5, DELLA DIRETTIVA 71/305 STABILISCE CHE, NEL CASO DI OFFERTA ANORMALMENTE BASSA, L'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE NE VERIFICA LA COMPOSIZIONE E, ALL'UOPO, CHIEDE ALL'OFFERENTE LE GIUSTIFICAZIONI NECESSARIE. IL FATTO CHE L'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE SI VEDE ESPRESSAMENTE RICONOSCIUTO DA DETTA DISPOSIZIONE IL DIRITTO DI STABILIRE SE TALI GIUSTIFICAZIONI SIANO INACCETTABILI NON LA LEGGITTIMA IN NESSUN CASO, CONTRARIAMENTE A QUANTO SOSTIENE IL GOVERNO LUSSEMBURGHESE, AD ANTICIPARE LA VALUTAZIONE DI INACCETTABILITÀ RESPINGENDO L'OFFERTA, SENZA NEPPURE CHIEDERE ALL'OFFERENTE DI FORNIRE LE GIUSTIFICAZIONI. LO SCOPO DI TALE DISPOSIZIONE, DI PROTEGGERE CIOÈ L'OFFERENTE DALL'ARBITRIO DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE, NON PUÒ INFATTI ESSERE RAGGIUNTO SE SI LASCIA ALL'AMMINISTRAZIONE STESSA IL COMPITO DI VALUTARE L'OPPORTUNITÀ DI RICHIEDERE LE GIUSTIFICAZIONI.

18 LA SECONDA QUESTIONE VA QUINDI RISOLTA NEL SENSO CHE, QUANDO, AD AVVISO DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE, LE OFFERTE DI UN CONCORRENTE SONO MANIFESTAMENTE

ANORMALMENTE BASSE RISPETTO ALLE PRESTAZIONI DA FORNIRE, L'ART. 29, N. 5, DELLA DIRETTIVA 71/305, OBBLIGA DETTA AMMINISTRAZIONE, PRIMA DI DECIDERE SULL'AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO, AD INVITARE L'OFFERENTE A FORNIRE UNA GIUSTIFICAZIONE DELLE SUE OFFERTE DI PREZZO OPPURE AD INFORMARLO DI QUALI OFFERTE SIANO ANORMALI, CONCEDENDOGLI UN TERMINE CONGRUO PER PRESENTARE PRECISAZIONI COMPLEMENTARI.

Decisione relativa alle spese

SULLE SPESE

19 LE SPESE SOSTENUTE DAL GOVERNO DEL REGNO DEL BELGIO, DAL GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA E DALLA COMMISSIONE, CHE HANNO PRESENTATO OSSERVAZIONI ALLA CORTE, NON POSSONO DAR LUOGO A RIFUSIONE. NEI CONFRONTI DELLE PARTI NELLE CAUSE PRINCIPALI, IL PRESENTE PROCEDIMENTO HA IL CARATTERE DI UN INCIDENTE SOLLEVATO DINANZI AL GIUDICE NAZIONALE, CUI SPETTA QUINDI STATUIRE SULLE SPESE.

Dispositivo

PER QUESTI MOTIVI,

LA CORTE

STATUENDO SULLE QUESTIONI AD ESSA SOTTOPOSTE DAL CONSEIL D'ETAT, COMITE DU CONTENTIEUX, DEL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO, CON SENTENZA 11 MARZO 1981, DICHIARA:

1 LA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 71/305 VA INTERPRETATA NEL SENSO CHE ESSA OSTA A CHE UNO STATO MEMBRO POSSA PRETENDERE DA UN OFFERENTE CON SEDE IN UN ALTRO STATO MEMBRO LA PROVA DEL FATTO CHE EGLI SODDISFA LE CONDIZIONI DI CUI AGLI ARTT. 23-26 DI DETTA DIRETTIVA E RELATIVE ALLA SUA BUONA REPUTAZIONE ED ALLA SUA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE CON MEZZI, QUALE L'AUTORIZZAZIONE DI STABILIMENTO, DIVERSI DA QUELLI ENUNCIATI DA TALI DISPOSIZIONI.*

*2*QUANDO, AD AVVISO DELL'AMMINISTRAZIONE AGGIUDICATRICE, LE OFFERTE DI UN CONCORRENTE SONO MANIFESTAMENTE ANORMALMENTE BASSE RISPETTO ALLE PRESTAZIONI DA FORNIRE, L'ART. 29, N. 5, DELLA DIRETTIVA 71/305, OBBLIGA DETTA AMMINISTRAZIONE, PRIMA DI DECIDERE SULL'AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO, AD INVITARE L'OFFERENTE A FORNIRE UNA GIUSTIFICAZIONE DELLE OFFERTE DI PREZZO OPPURE AD INFORMARLO DI QUALI OFFERTE SIANO ANORMALI, CONCEDENDOGLI UN TERMINE CONGRUO PER PRESENTARE PRECISAZIONI COMPLEMENTARI.*