SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (L-Għaxar Awla)

22 ta’ Ottubru 2015*

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Kuntratti pubbliċi — Direttiva 2004/18/KE — Raġunijiet għall-esklużjoni mill-parteċipazzjoni f’sejħa għal offerti — Kuntratt li ma jilħaqx il-limitu għall-applikazzjoni ta’ din id-direttiva — Regoli fundamentali tat-Trattat FUE — Dikjarazzjoni ta’ aċċettazzjoni ta’ protokoll ta’ legalità rigward il-ġlieda kontra l-attivitajiet kriminali — Esklużjoni minħabba nuqqas ta’ preżentata ta’ tali dikjarazzjoni — Ammissibbiltà — Proporzjonalità”

Fil-Kawża C-425/14,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Il-Kunsill għall-Ġustizzja Amministrattiva għar-Reġjun ta’ Sqallija, l-Italja), permezz ta’ deċiżjoni tad-9 ta’ Lulju 2014, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-17 ta’ Settembru 2014, fil-proċedura

Impresa Edilux Srl, bħala mandatarja tal-assoċjazzjoni temporanja tal-impriżi,

Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (SICEF)

vs

Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana – Servizio Soprintendenza Provincia di Trapani,

Assessorato ai Beni Culturali e dell’Identità Siciliana,

UREGA – Sezione provinciale di Trapani,

Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana,

fil-preżenza ta’:

Icogen Srl,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (L-Għaxar Awla),

komposta minn D. Šváby, President tat-Tmien Awla, li qed jaġixxi bħala President tal-Għaxar Awla, E. Juhász u C. Vajda (Relatur), imħallfin,

Avukat Ġenerali: P. Cruz Villalón,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għall-Impresa Edilux Srl, bħala mandatarja tal-assoċjazzjoni temporanja tal-impriżi, u Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (SICEF), minn F. Lattanzi u S. Iacuzzo, avukati,

— għal Icogen Srl, minn C. Giurdanella, avukat,

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

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn D. Recchia 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-Artikolu 45 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), kif emendata bir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 1251/2011, tat-30 ta' Novembru 2011 (ĠU L 319, p. 43, iktar 'il quddiem id-"Direttiva 2004/18").

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn Impresa Edilux Srl (iktar 'il quddiem "Edilux"), bħala mandatarja tal-assoċjazzjoni temporanja tal-impriżi fformata bejnha stess u Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (SICEF), kif ukoll din tal-aħħar u l-Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana – Servizio Soprintendenza Provincia di Trapani (Direttorat tal-Patrimonju kulturali u tal-identità ta' Sqallija, kumitat tal-provinċja ta' Trapani), u l-Assessorato ai Beni Culturali e dell'Identità Siciliana (Direttorat tal-Patrimonju kulturali u tal-identità ta' Sqallija), u l-UREGA – Sezione provinciale di Trapani (UREGA, taqsima tal-provinċja ta' Trapani) u l-Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana (Direttorat tal-Infrastrutturi u tal-Mobbiltà tar-Reġjun ta' Sqallija) (iktar 'il quddiem, flimkien, l-"awtorità kontraenti inkwistjoni fil-kawża prinċipali") dwar l-esklużjoni, minn din tal-aħħar, mill-parteċipazzjoni ta' Edilux u ta' SICEF fil-proċedura ta' għoti tal-kuntratt pubbliku minħabba l-fatt li ma ppreżentawx, mal-offerta tagħhom, dikjarazzjoni ta' aċċettazzjoni tal-klawżoli li jidhru fil-protokoll ta' legalità.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 L-Artikolu 2 tad-Direttiva 2004/18 jipprovdi:

"L-awtoritajiet kuntrattwali se jistmaw l-operaturi ekonomiċi ugwali u bla diskriminazzjoni u se jaġixxu b'mod trasparenti."

4 Skont l-Artikolu 7(c) ta' din id-direttiva, din id-direttiva tapplika għall-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet li l-valur stmat tagħhom mingħajr it-taxxa fuq il-valur miżjud huwa ugwali jew ikbar minn EUR 5 000 000.

5 L-Artikolu 45 tal-imsemmija direttiva, intitolat "Sitwazzjoni personali tal-kandidat jew ta' min jixħet l-offerta", jistabbilixxi, fil-paragrafi 1 u 2 tiegħu:

"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 [...]

b) korruzzjoni, [...]

ċ) frodi [...]

d) ħasil tal-flus [...]

Stati Membri għandhom jispeċifikaw, skond il-liġi nazzjonali tagħhom u b'rigward tal-liġi tal-Kommunità, il-kondizzjonijiet li jimplimentaw dan il-paragrafu.

Huma jistgħu jipprovdu għal deroga mill-ħtieġa li sar riferiment ghaliha fl-ewwel sub-paragrafu li tisboq ħtiġijiet fl-interess ġenerali.

[...]

2. Kull operatur ekonomiku jista' jkun eskluż minn parteċipazzjoni f'kuntratt fejn dak l-operatur eknomiku:

a) huwa fallut jew se jagħlaq in-negozju tiegħu, fejn l-affarijiet tiegħu qed jiġu amministrati mill-qorti, fejn hu jkun daħal f'arranġament ma' kredituri, fejn hu jkun issospenda l-attivitajiet tan-negozju jew qiegħed fi kull sitwazzjoni analoga ikkawżata minn proċedura simili taħt il-liġijiet nazzjonali u regolamenti;

b) hu s-suġġett ta' proċeduri għal dikjarazzjoni ta' falliment, għal ordni ta' egħluq obbligatorju ta' negozju jew amministrazzjoni mill-qorti ta' arranġament ma' kredituri jew ta' kull proċeduri oħra simili taħt il-liġijiet nazzjonali u regolamenti;

ċ) ingħata sentenza b'ħaqq tal-qorti li għandha s-saħħa tar-*res judicata* skond il-disposizzjonijiet legali tal-pajjiż ta' kull offiża li tikkonċerna il-kondotta professjonali tiegħu;

d) kien misjub ħati ta' kondotta professjonali ħażina ta' ċerta gravità ippruvata bi kull mezz li l-awtoritajiet kontrattwanti jistgħu juru;

e) ma issodisfax obbligi relatati mal-pagament ta' kuntribuzzjonijiet tas-sigurtà soċjali skond il-disposizzjonijiet legali tal-pajjiż li fih huwa stabbilit jew ma' dawk tal-pajjiż ta' l-awtorità kontrattwanti;

f) ma issodisfax obbligi relatati mal-pagament ta' taxxi skond il-disposizzjonijiet legali tal-pajjiż li fih huwa stabbilit jew ma' dawk tal-pajjiż ta' l-awtorità kontrattwanti';

g) huwa ħati ta' rappreżentazzjoni ħażina ta' certa serjetà fil-forniment ta' l-informazzjoni meħtieġa taħt din it-Taqsima jew ma forniex informazzjoni bħal din.

Stati Membri għandhom jispeċifikaw, skond il-liġi nazzjonali tagħhom u b'rigward għal-liġi tal-Kommunità, il-kondizzjonijiet ta' implimentazzjoni għal dan il-paragrafu."

Id-dritt Taljan

6 L-Artikolu 46(1)(a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163, li jistabbilixxi l-Kodiċi tal-kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal servizzi u għal provvisti b'applikazzjoni tad-Direttivi 2004/17/KE u 2004/18/KE (decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), tat-12 ta' April 2006 (Suppliment ordinarju tal-GURI Nru 100, tat-2 ta' Mejju 2006), jipprovdi:

"L-awtorità kontraenti teskludi lill-kandidati jew lill-kompetituri fil-każ ta' nuqqas ta' twettiq tal-obbligi previsti f'dan il-kodiċi, fir-regolamenti u f'dispożizzjonijiet legali oħra li huma fis-seħħ, kif ukoll fil-każ ta' inċertezza assoluta dwar il-kontenut u l-provenjenza tal-offerta, minħabba fin-nuqqas ta' firma jew ta' elementi oħra li huma essenzjali, jew f'każ li l-pakkett li jinkludi l-offerta u l-applikazzjoni għal parteċipazzjoni ma jkunux kompleti jew f'każ ta' irregolaritajiet oħra dwar is-siġilli tal-pakketti li jwasslu għall-konklużjoni li l-prinċipju ta' kunfidenzjalità tal-offerti nkiser; l-avviż tal-kuntratt u l-ittri għal sejħiet għal offerti ma jistgħux jinkludu rekwiżiti oħra taħt piena ta' esklużjoni. Dawn ir-rekwiżiti huma fi kwalunkwe każ nulli."

7 Skont l-Artikolu 1(17) tal-Liġi Nru 190, li jirrigwarda d-dispożizzjonijiet għall-prevenzjoni u l-eliminazzjoni tal-korruzzjoni u tal-illegalità fi ħdan l-amministrazzjoni pubblika (legge n°190, disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), tas-6 ta' Novembru 2012 (GURI n°265, tat-13 ta' Novembru 2012, iktar 'il quddiem il-"liġi Nru 190/2012"):

"L-awtoritajiet kontraenti jistgħu jipprovdu, fl-avviż, fis-sejħiet għal offerti jew fl-ittri ta' stedina, li n-nuqqas ta' osservanza tal-klawżoli fil-protokolli ta' legalità jew fil-ftehimiet ta' integrità jikkostitwixxi raġuni għal esklużjoni mill-proċedura tas-sejħa għal offerti."

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

8 Edilux u SICEF huma rispettivament il-kap tal-proġett mandatarju u l-mandant ta' assoċjazzjoni temporanja ta' impriżi. Fl-20 ta' Mejju 2013, l-awtorità kontraenti inkwistjoni fil-kawża prinċipali tagħthom kuntratt pubbliku għal xogħlijiet għall-valur ta' EUR 2 271 735 u kien jirrigwarda r-restawrazzjoni tat-tempji Griegi fi Sqallija.

9 Wara lment ippreżentat minn Icogen Srl, kumpannija kklassifikata t-tieni fil-proċedura tas-sejħiet għal offerti, l-awtorità kontraenti inkwistjoni fil-kawża prinċipali, fit-18 ta' Ġunju 2013, annullat id-deċiżjoni li kienet tagħti l-kuntratt inkwistjoni lil Edilux u lil SICEF u tat dan il-kuntratt b'mod definittiv lil Icogen Srl.

10 L-awtorità kontraenti inkwistjoni fil-kawża prinċipali bbażat l-imsemmi annullament u, għalhekk, l-esklużjoni ta' Edilux u ta' SICEF mill-proċedura tas-sejħa għal offerti fuq l-assenza ta' preżentata, flimkien mal-offerta tagħhom, tad-dikjarazzjoni ta' aċċettazzjoni tal-klawżoli li jidhru fil-protokoll ta' legalità li kellha tiġi ppreżentata skont l-iskema stabbilita fl-Anness 6 tal-ispeċifikazzjonijiet ta' dan il-kuntratt. Taħt it-titolu "Avviż" ta' dawn l-ispeċifikazzjonijiet, kien hemm stabbilit li din id-dikjarazzjoni kienet tikkostitwixxi dokument essenzjali li kellu jiġi ppreżentat taħt piena ta' esklużjoni.

11 L-imsemmija dikjarazzjoni, li kopja tagħha tinsab fid-dokumenti ppreżentati lill-Qorti tal-Ġustizzja, tistabbilixxi dan li ġej:

"[Il-parteċipant fis-sejħa għal offerti] jimpenja ruħu espressament, f'każ li jingħata l-kuntratt:

a. li jinforma [...] lill-awtorità kontraenti[...] dwar l-istat ta' żvilupp tax-xogħlijiet, l-għan, l-ammont u l-benefiċjarji tal-kuntratti ta' subappalt u l-kuntratti derivati, [...] kif ukoll il-metodi għall-għażla tal-kuntratturi [...];

b. li jinforma lill-awtorità kontraenti dwar kwalunkwe tentattiv ta' tfixkil, ta' irregolarità jew ta' distorsjoni osservati matul il-proċedura tas-sejħa għal offerti u/jew l-eżekuzzjoni ta' kuntratt minn kwalunkwe persuna interessata, kwalunkwe aġent jew kwalunkwe persuna li tista' tinfluwenza d-deċiżjonijiet dwar l-għotja kkunsidrata;

c. li jikkoopera mal-pulizija, billi jirrapporta kull tentattiv ta' estorsjoni, ta' intimidazzjoni jew ta' pressjoni ta' natura kriminali [...];

d. li jinkludi l-istess klawżoli fil-kuntratti ta' subappalt [...] u huwa konxju mill-fatt li, f'każ kuntrarju, l-awtorizzazzjonijiet eventwali ma jingħatawx;

Jiddikjara espressament u solennement

e. li huwa ma jinsabx f'relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni (fid-dritt u/jew fil-fatt) ma' kompetituri oħra u li ma kkonkludix u mhux ser jikkonkludi ftehim ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti;

f. li ma huwiex ser jagħmel subappalti għal ebda tip ta' obbligu lill-impriżi oħra li qed jipparteċipaw fis-sejħa għal offerti [...] u li huwa konxju li, f'każ kuntrarju, dawn il-kuntratti ta' subappalt ma jiġux awtorizzati;

g. li l-offerta hija konformi mal-prinċipji ta' serjetà, integralità, indipendenza u kunfidenzjalità, u li jimpenja ruħu josserva l-prinċipji ta' lealtà, ta' trasparenza u ta' integralità; u li ma kkonkludix u mhux ser jikkonkludi, ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti, l-ebda ftehim intiż li jirrestrinġi jew jevita l-kompetizzjoni;

h. li, f'każ ta' attribuzzjoni ta' kuntratt, huwa jimpenja ruħu jinforma lill-awtorità kontraenti bi kwalunkwe tentattiv ta' tfixkil, ta' irregolarità jew ta' distorsjoni osservati matul il-proċedura tas-sejħa għal offerti u/jew l-eżekuzzjoni ta' kuntratt minn kwalunkwe persuna interessata, kwalunkwe aġent jew kwalunkwe persuna li tista' tinfluwenza d-deċiżjonijiet dwar l-għotja kkunsidrata;

i. li jimpenja ruħu jikkoopera mal-pulizija, billi jirrapporta kull tentattiv ta' estorsjoni, ta' intimidazzjoni jew ta' pressjoni ta' natura kriminali [...];

j. li jimpenja ruħu jinkludi l-istess klawżoli fil-kuntratti ta' subappalt [...] u li huwa konxju mill-fatt li, f'każ kuntrarju, l-awtorizzazzjonijiet eventwali ma jingħatawx;

k. [...] huwa konxju mill-fatt li d-dikjarazzjonijiet u l-obbligi msemmija iktar 'il fuq huma rekwiżiti meħtieġa għall-parteċipazzjoni fis-sejħa għal offerti, hekk li, jekk l-awtorità kontraenti tistabbilixxi, matul il-proċedura tas-sejħa għal offerti u abbażi ta' indizji gravi, speċifiċi u konsistenti, l-eżistenza ta' assoċjazzjoni *de facto*, l-impriża tiġi eskluża".

12 Peress li t-Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Amministrattiv Reġjonali ta' Sqallija) ċaħad ir-rikors ta' Edilux u SICEF kontra d-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti inkwistjoni fil-kawża prinċipali tat-18 ta' Ġunju 2013, dawn appellaw quddiem il-Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Il-Kunsill għall-Ġustizzja Amministrattiva għar-Reġjun ta' Sqallija).

13 Il-qorti tar-rinviju tispjega li l-introduzzjoni tal-protokolli ta' legalità fl-ordinament ġuridiku Taljan hija intiża li tipprevjeni u tiġġieled kontra l-fenomenu devastanti tal-infiltrazzjoni, speċjalment fis-settur tal-kuntratti pubbliċi, tal-kriminalità organizzata li hija stabbilita sew f'ċerti reġjuni tan-Nofsinhar tal-Italja. Dawn il-protokolli huma wkoll essenzjali għall-protezzjoni tal-prinċipji fundamentali tal-kompetizzjoni u tat-trasparenza li huma l-bażi tal-leġiżlazzjoni Taljana u tal-Unjoni Ewropea fir-rigward tal-kuntratti pubbliċi.

14 Skont l-imsemmija qorti, l-Artikolu 1(17) tal-Liġi Nru 190/2012 jimplika li l-awtoritajiet kontraenti jistgħu jirrikjedu, taħt piena ta' esklużjoni, li l-aċċettazzjoni ta' tali protokolli, neċessarji sabiex il-klawżoli ta' dawn il-protokolli jkunu obbligatorji, issir minn qabel. Fil-fatt, jekk kien biss in-nuqqas ta' osservanza ta' dawn il-klawżoli matul il-fażi ta' eżekuzzjoni tal-kuntratt li kien iġarrab sanzjonijiet, l-effett mixtieq u ddikjarat ta' antiċipazzjoni massima tal-livell ta' protezzjoni u ta' deterrent isir fix-xejn. Tali raġuni għal esklużjoni barra minn hekk hija legali fir-rigward tal-Artikolu 46(1)(a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163 li jipprovdi għall-esklużjoni minn proċedura tas-sejħa għal offerti abbażi tad-dispożizzjonijiet legali fis-seħħ, li jinkludu l-Liġi Nru 190/2012.

15 Madankollu, il-qorti tar-rinviju għandha dubji dwar il-kompatibbiltà ta' tali raġuni għal esklużjoni mad-dritt tal-Unjoni. F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tosserva li l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18, li jipprovdi, fl-ewwel subparagrafu tal-paragrafu 1 u fl-ewwel subparagrafu tal-paragrafu 2, lista eżawrjenti tar-raġunijiet għal esklużjoni, ma jinkludix dispożizzjoni simili. Hija, min-naħa l-oħra, taħseb li l-Artikolu 1(17) tal-Liġi Nru 190/2012 jista' jkun konformi mat-tielet subparagrafu tal-Artikolu 45(1) ta' din id-direttiva li, skontha, jipprovdi deroga min-natura eżawrijenti tar-raġunijiet għal esklużjoni għall-ħtiġiet imperattivi ta' interess ġenerali, bħal dawk marbuta mal-ordni pubbliku u mal-prevenzjoni ta' reati kriminali.

16 Il-qorti tar-rinviju żżid li, anki jekk il-valur tal-kuntratt pubbliku għal xogħlijiet ikkontestati huwa taħt il-limitu għall-applikazzjoni rilevanti tad-Direttiva 2004/18, il-prinċipji tad-dritt tal-Unjoni jibqgħu japplikaw. F'dan ir-rigward, hija tosserva li dan il-kuntratt għandu interess transkonfinali ċert peress li dispożizzjonijiet tal-leġiżlazzjoni speċifika tal-proċedura dwar l-imsemmi kuntratt jirrigwardaw il-parteċipazzjoni ta' impriżi differenti minn dawk stabbiliti fl-Italja.

17 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Il-Kunsill għall-Ġustizzja Amministrattiva għar-Reġjun ta' Sqallija) iddeċieda li jissospendi l-proċeduri quddiemu u li jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja s-segwenti domandi preliminari:

"1) Id-dritt tal-Unjoni [...] u, b'mod partikolari, l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18/KE, jipprekludi dispożizzjoni, bħall-Artikolu 1(17) tal-Liġi Nru 190/2012, li tippermetti lill-awtoritajiet kontraenti jipprevedu li n-nuqqas ta' aċċettazzjoni, jew in-nuqqas ta' prova bil-miktub tal-aċċettazzjoni, mill-impriżi [...], tal-obbligi li jinsabu fil-"protokolli ta' legalità" u, b'mod iktar ġenerali, fil-ftehimiet konklużi bejn l-awtoritajiet kontraenti u l-impriżi parteċipanti, intiżi sabiex tiġi miġġielda l-infiltrazzjoni tal-kriminalità organizzata fis-settur tal-kuntratti pubbliċi, jikkostitwixxu kawża leġittima ta' esklużjoni ta' impriżi milli jipparteċipaw f'sejħa għal offerti għall-għoti ta' kuntratt pubbliku?

2) Fis-sens tal-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18/KE, id-dritt eventwali ta' Stat Membru li jipprevedi, skont il-każ, is-setgħa ta' esklużjoni deskritta fl-ewwel domanda, jista' jitqies li huwa deroga mill-prinċipju ta' tassattività tal-kawżi ta' esklużjoni ġġustifikata mill-bżonn imperattiv tal-ġlieda kontra l-fenomenu tat-tentattivi ta' infiltrazzjoni tal-kriminalità organizzata fil-proċedura għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi?"

Fuq id-domandi preliminari

Osservazzjonijiet preliminari

18 Id-domandi preliminari magħmula mill-qorti tar-rinviju jikkonċernaw l-interpretazzjoni tal-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18. Madankollu, il-qorti tar-rinviju tikkonstata, fit-talba għal deċiżjoni preliminari tagħha, li l-kuntratt pubbliku għal xogħlijiet inkwistjoni fil-kawża prinċipali huwa ta' valur inferjuri għal-limitu għall-applikazzjoni rilevanti ta' din id-direttiva, jiġifieri għal dak stabbilit fl-Artikolu 7(c) tagħha.

19 Hemm lok li jitfakkar li l-proċeduri partikolari u rigorużi previsti mid-direttivi tal-Unjoni li jirrigwardaw il-koordinazzjoni tal-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi japplikaw biss għal dawk il-kuntratti li l-valur tagħhom jaqbeż il-limitu previst espressament f'kull waħda minn dawn id-direttivi. Għalhekk, ir-regoli previsti f'dawn id-direttivi ma japplikawx għall-kuntratti li l-valur tagħhom ma jilħaqx il-limitu stabbilit minnhom (ara s-sentenza Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, punt 15 u l-ġurisprudenza ċċitata). Għalhekk, l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18 ma japplikax fil-kuntest tal-kwistjoni fil-kawża prinċipali.

20 Madankollu, mill-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, jirriżulta li l-fatt li qorti tar-rinviju fformulat domanda preliminari billi rreferiet għal ċerti dispożizzjonijiet biss tad-dritt tal-Unjoni ma huwiex ta' ostakolu sabiex il-Qorti tal-Ġustizzja tipprovdi lil din il-qorti l-elementi kollha ta' interpretazzjoni li jistgħu jkunu utli għad-deċiżjoni tal-kawża li għandha quddiemha, kemm jekk hija rreferiet għalihom jew le meta ressqet id-domandi tagħha. F'dan ir-rigward, hija l-Qorti tal-Ġustizzja li għandha tiddeduċi mill-elementi kollha prodotti mill-qorti tar-rinviju, u b'mod partikolari mill-motivazzjoni tad-deċiżjoni tar-rinviju, il-punti ta' liġi tal-Unjoni li jeħtieġu interpretazzjoni fid-dawl tas-suġġett tal-kawża (ara, b'mod partikolari, is-sentenza Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve *et*, C-225/13, EU:C:2014:245, punt 30 u l-ġurisprudenza ċċitata).

21 Skont ġurisprudenza stabbilita jirriżulta li, l-għoti ta' kuntratti li, fid-dawl tal-valur tagħhom, jaqgħu barra mill-kamp ta' applikazzjoni tad-direttivi tal-Unjoni li jirrigwardaw il-koordinazzjoni tal-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi huwa madankollu suġġetti għar-regoli fundamentali u għall-prinċipji ġenerali tat-Trattat FUE, b'mod partikolari għall-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni minħabba n-nazzjonalità u kif ukoll għall-obbligu ta' trasparenza li jirriżultaw minnhom, bil-kundizzjoni li dawn il-kuntratti jkollhom xi interess transkonfinali ċert fir-rigward ta' ċerti kriterji oġġettivi (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, punt 16 u l-ġurisprudenza ċċitata).

22 F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju taċċetta l-applikazzjoni fil-kawża li tressqet quddiemha tal-prinċipji tad-dritt tal-Unjoni u tosserva, f'dan il-kuntest, l-eżistenza ta' interess transkonfinali ċert peress li d-dispożizzjonijiet tal-leġiżlazzjoni speċifika tal-proċedura dwar il-kuntratt li huwa s-suġġett ta' din il-kwistjoni jirrigwardaw il-parteċipazzjoni tal-impriżi differenti minn dawk stabbiliti fl-Italja.

23 F'dawn iċ-ċirkustanzi, għandu jitqies li l-ewwel domanda tirrigwarda l-interpretazzjoni tar-regoli fundamentali u tal-prinċipji ġenerali tat-trattat imsemmija fil-punt 21 ta' din is-sentenza.

24 Konsegwentement, ma hemmx lok li tingħata risposta għat-tieni domanda. Fil-fatt, kif jirriżulta mill-motivazzjoni tad-deċiżjoni tar-rinviju, din id-domanda tirrigwarda speċifikament it-tielet subparagrafu tal-Artikolu 45(1) tad-Direttiva 2004/18, li jipprovdi għal deroga, għal ħtiġiet imperattivi ta' interess ġenerali, mill-obbligu, imsemmi fl-ewwel subparagrafu tal-istess paragrafu, ta' awtorità kontraenti li teskludi mill-parteċipazzjoni f'kuntratt pubbliku kull kandidat jew offerent li kien suġġett għal kundanna deċiża b'mod definittiv għal raġuni waħda jew iktar elenkati f'din id-dispożizzjoni.

Fuq l-ewwel domanda

25 L-ewwel domanda għandha tinftiehem għalhekk bħala li tirrigwarda, essenzjalment, il-punt dwar jekk ir-regoli fundamentali u l-prinċipji ġenerali tat-trattat, b'mod partikolari l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni kif ukoll l-obbligu ta' trasparenza li jirriżulta minnhom, għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li bis-saħħa tagħha awtorità kontraenti tista' tipprovdi li kandidat jew offerent jiġi eskluż minn proċedura tas-sejħa għal offerti dwar kuntratt pubbliku talli ma ppreżentax, flimkien mal-offerta tiegħu, aċċettazzjoni bil-miktub tal-impenji u tad-dikjarazzjonijiet li jinsabu fil-protokoll ta' legalità, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li l-għan tiegħu huwa li jiġġieled kontra l-infiltrazzjonijiet tal-kriminalità organizzata fis-settur tal-kuntratti pubbliċi.

26 Il-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet li jrid jiġi rikonoxxut lill-Istati Membri ċertu marġni ta' diskrezzjoni sabiex jiġu adottati miżuri intiżi li jiggarantixxu l-osservanza tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament u tal-obbligu tat-trasparenza, li huma imposti fuq l-awtoritajiet kontraenti f'kull proċedura għall-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 il-prinċipju u ta' dan l-obbligu (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punti 31 u 32 kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitata).

27 Skont il-qorti tar-rinviju, protokoll ta' legalità bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali huwa intiż li jipprevjeni u jiġġieled kontra l-fenomenu tal-infiltrazzjonijiet, b'mod partikolari fis-settur tal-kuntratti pubbliċi, tal-kriminalità organizzata, li hija stabbilita sew f'ċerti reġjuni tan-Nofsinhar tal-Italja. Huwa jservi wkoll sabiex jipproteġi l-prinċipji tal-kompetizzjoni u tat-trasparenza li huma l-bażi tal-leġiżlazzjoni Taljana u tal-Unjoni fir-rigward tal-kuntratti pubbliċi.

28 Għandu jiġi kkonstatat li, billi tipprekludi l-attività kriminali u d-distorsjonijiet ta' kompetizzjoni fis-settur tal-kuntratti pubbliċi, miżura bħal dik tal-obbligu li tiġi ddikjarata l-aċċettazzjoni ta' dan it-tip ta' protokoll ta' legalità jidher li hija ta' natura li ssaħħaħ l-ugwaljaza fit-trattament u t-trasparenza fl-għoti tal-kuntratti. Barra minn hekk, sa fejn dan l-obbligu jaqa' fuq kull kandidat jew offerent mingħajr distinzjoni, huwa ma jidħolx f'kunflitt mal-prinċipju ta' nondiskriminazzjoni.

29 Madankollu, konformement mal-prinċipju ta' proporzjonalità, li jikkostitwixxi prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni, tali miżura ma għandhiex tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jinkiseb l-għan intiż (ara, f'dan is-sens, is-sentenza Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punt 33 u l-ġurisprudenza ċċitata).

30 F'dan ir-rigward, fl-ewwel lok għandu jiġi miċħud l-argument ta' Edilux u ta' SICEF skont liema dikjarazzjoni ta' aċċettazzjoni ta' ċerti impenji tikkostitwixxi mezz ineffikaċi ta' ġlieda kontra l-infiltrazzjoni tal-kriminalità organizzata peress li l-osservanza ta' dawn l-impenji tista' tiġi vverifikata biss wara l-għoti tal-kuntratt ikkonċernat.

31 Fil-fatt, il-qorti tar-rinviju tispeċifika li, sabiex ikunu obbligatorji, il-klawżoli tal-protokolli ta' legalità jridu jkunu aċċettati minn qabel bħala kundizzjoni ta' ammissjoni għall-proċedura għall-għoti tal-kuntratt u li, jekk kien biss in-nuqqas ta' osservanza ta' dawn il-klawżoli matul il-fażi ta' eżekuzzjoni

tal-kuntratt li kien iġarrab sanzjonijiet, l-effett mixtieq u ddikjarat ta' antiċipazzjoni massima tal-livell ta' protezzjoni u ta' deterrent jsir fix-xejn. F'dawn iċ-ċirkustanzi, b'teħid inkunsiderazzjoni tal-marġni ta' diskrezzjoni rikonoxxuta lill-Istat Membri u mfakkra fil-punt 26 ta' din is-sentenza, ma jistax jitqies li l-obbligu li tiġi ddikjarata l-aċċettazzjoni tal-impenji li jinsabu fil-protokoll ta' legalità mill-bidu tal-parteċipazzjoni fis-sejħa għal offerti għall-għoti ta' kuntratt imur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħqu l-għanijiet mixtieqa.

32 Fit-tieni lok, għal dak li jirrigwarda l-kontenut tal-protokoll ta' legalità inkwistjoni fil-kawża prinċipali, l-impenji li għandhom jieħdu l-kandidati jew l-offerenti bis-saħħa tal-punti (a) sa (d) tiegħu, essenzjalment jikkonsistu li jiġi indikat l-istat ta' żvilupp ta' xogħlijiet, l-għan, l-ammont u l-benefiċjarji tal-kuntratti ta' subappalt u l-kuntratti derivati kif ukoll il-metodi għall-għażla tal-kuntratturi, li jiġi rrapportat kull tentattiv ta' tfixkil, ta' irregolarità jew ta' distorsjoni matul il-proċedura tas-sejħa għal offerti u matul l-eżekuzzjoni ta' kuntratt, li jikkooperaw mal-pulizija, billi jirrapporta kull tentattiv ta' estorsjoni, ta' intimidazzjoni jew ta' pressjoni ta' natura kriminali, kif ukoll li jinkludu l-istess klawżoli fil-kuntratti ta' subappalt. Dawn l-impenji jirrepetu dawk tad-dikjarazzjonijiet li jinsabu f'dan il-protokoll (h) sa (j).

33 Fir-rigward ta' dikjarazzjoni bħal dik li tissemma fil-punt (g) tal-protokoll ta' legalità inkwistjoni fil-kawża prinċipali, skont liema l-parteċipant jiddikjara li ma kkonkludiex u mhux ser jikkonkludi, ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti, l-ebda ftehim intiż li jirrestrinġi jew jevita l-kompetizzjoni, hija tillimita ruħha għall-għan li jirrigwarda l-protezzjoni tal-prinċipji ta' kompetizzjoni u ta' trasparenza fil-proċeduri għall-għoti tal-kuntratti pubbliċi.

34 Tali impenji u dikjarazzjonijiet jirrigwardaw l-aġir leali ta' kandidat jew ta' offerent lejn l-awtorità kontraenti inkwistjoni fil-kawża prinċipali u l-kooperazzjoni mal-pulizija. Għalhekk huma ma jmorrux lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jiġġieldu kontra l-infiltrazzjonijiet tal-kriminalità organizzata fis-settur tal-kuntratti pubbliċi.

35 Madankollu, il-punt (e) tal-protokoll ta' legalità inkwistjoni fil-kawża prinċipali jinkludi dikjarazzjoni skont liema l-parteċipant ma jinsabx f'relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni ma' kompetituri oħra.

36 Issa, kif osservat il-Kummissjoni Ewropea fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha, jirriżulta mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li l-esklużjoni awtomatika tal-kandidati jew tal-offerenti li jinsabu f'tali relazzjoni ma' kandidati oħra jew offerenti oħra tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex tevita l-aġir kolluživ u, għalhekk, sabiex tiżgura l-applikazzjoni tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament u l-osservanza tal-obbligu tat-trasparenza. Fil-fatt, tali esklużjoni awtomatika tikkostitwixxi preżunzjoni inkonfutabbli ta' interferenza reċiproka fl-offerti rispettivi, għall-istess kuntratt, ta' impriżi marbuta f'relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni. Hija teskludi b'dan il-mod il-possibbiltà għal dawn il-kandidati jew offerenti milli juri l-indipendenza tal-offerti tagħhom u għalhekk hija tmur kontra l-interess tal-Unjoni li jitlob li tiġi żgurata l-ikbar parteċipazzjoni ta' offerenti possibbli f'sejħa għal offerti (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punti 28 sa 30, kif ukoll Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punti 39 u 40).

37 L-imsemmi punt (e) jinkludi wkoll dikjarazzjoni skont liema l-parteċipant ma kkonkludiex u mhux ser jikkonkludi ftehim ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti. Peress li qed teskludi b'dan il-mod kull ftehim bejn il-parteċipanti inkluż ftehimiet li ma jistgħux jirrestrinġu l-kompetizzjoni, tali dikjarazzjoni tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex tipproteġi l-prinċipju ta' kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi. B'dan il-mod, tali dikjarazzjoni hija differenti minn dik li tissemma fil-punt (g) tal-protokoll ta' legalità inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

38 Minn dan isegwi li obbligu li parteċipant f'kuntratt pubbliku jiddikjara, minn naħa, l-assenza ta' relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni ma' kompetituri oħra u, min-naħa l-oħra, l-assenza ta' ftehim ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti, bil-konsegwenza li, fl-assenza ta' tali dikjarazzjoni, huwa awtomatikament eskluż minn din il-proċedura, jikser il-prinċipju ta' proporzjonalità.

39 Kunsiderazzjonijiet simili għandhom japplikaw ukoll għal dak li jirrigwarda d-dikjarazzjoni li tissemma fil-punt (f) tal-protokoll ta' legalità inkwistjoni fil-kawża prinċipali, skont liema l-parteċipant jiddikjara li ma huwiex ser jagħmel subappalti għal ebda tip ta' obbligu lill-impriżi oħra li qed jipparteċipaw fis-sejħa għal offerti u li huwa konxju li, f'każ kuntrarju, dawn il-kuntratti ta' subappalt ma jiġux awtorizzati. Fil-fatt, tali dikjarazzjoni timplika preżunzjoni inkonfutabbli skont liema l-eventwali subappalt mill-offerent rebbieħ, wara l-għoti tal-kuntratt, lill-parteċipant ieħor għall-istess sejħa għal offerti jirriżulta minn kollużjoni bejn iż-żewġ impriżi rilevanti, mingħajr ma tagħtihom il-possibbiltà li juru li dan ma huwiex il-każ. Għalhekk, tali dikjarazzjoni tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jiġi evitat aġir kollużiv.

40 Barra minn hekk, fid-dawl tal-għan li jipprevjeni u jiġġieled kontra l-fenomenu tal-infiltrazzjonijiet tal-kriminalità organizzata, kull pressjoni possibbli eżerċitata fuq ir-rebbieħ tal-kuntratt minn impriża oħra li pparteċipat fis-sejħa għal offerti, sabiex tagħti b'subappalt l-eżekuzzjoni ta' dan il-kuntratt lil din tal-aħħar trid tiġi nnotifikata lill-awtorità kontraenti jew, fejn hemm bżonn, irrapportata lill-pulizija, konformement mal-punti (b), (c), (g), (h) u (i) tal-protokoll ta' legalità inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

41 Fid-dawl ta' dak li jippreċedi, ir-risposta li għandha tingħata għall-ewwel domanda għandha tkun li r-regoli fundamentali u l-prinċipji ġenerali tat-trattat, b'mod partikolari l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni kif ukoll l-obbligu tat-trasparenza li jirriżulta minnhom, għandhom jiġu interpretati fis-sens li huma ma jipprekludux dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li bis-saħħa tagħha awtorità kontraenti tista' tipprovdi li kandidat jew offerent jiġi eskluż awtomatikament minn proċedura ta' sejħa għal offerti dwar kuntratt pubbliku talli ma ppreżentax, flimkien mal-offerta tiegħu, aċċettazzjoni bil-miktub tal-impenji u tad-dikjarazzjonijiet li jinsabu fil-protokoll ta' legalità, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li l-għan tiegħu huwa li jiġġieled kontra l-infiltrazzjonijiet tal-kriminalità organizzata fis-settur tal-kuntratti pubbliċi. Madankollu, sa fejn dan il-protokoll jinkludi dikjarazzjonijiet skont liema l-kandidat jew l-offerent ma humiex f'relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni ma' kandidati jew offerenti oħra, ma kkonkludiex u mhux ser jikkonkludi ftehim ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti u ma huwiex ser jagħmel subappalti għal ebda tip ta' obbligu lill-impriżi oħra li qed jipparteċipaw f'din il-proċedura, l-assenza ta' tali dikjarazzjonijiet ma jistax ikollha bħala konsegwenza l-esklużjoni awtomatika ta' kandidat jew ta' offerent mill-imsemmija proċedura.

Fuq l-ispejjeż

42 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 (L-Għaxar Awla) taqta' u tiddeċiedi:

Ir-regoli fundamentali u l-prinċipji ġenerali tat-Trattat FUE, b'mod partikolari l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni kif ukoll l-obbligu tat-trasparenza li jirriżulta minnhom, għandhom jiġu interpretati fis-sens li huma ma jipprekludux dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li bis-saħħa tagħha awtorità kontraenti tista' tipprovdi li kandidat jew offerent jiġi eskluż awtomatikament minn proċedura ta' sejħa għal offerti dwar kuntratt pubbliku talli ma ppreżentax, flimkien mal-offerta tiegħu, aċċettazzjoni bil-miktub tal-impenji u

tad-dikjarazzjonijiet li jinsabu fil-protokoll ta' legalità, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li l-għan tiegħu huwa li jiġġieled kontra l-infiltrazzjonijiet tal-kriminalità organizzata fis-settur tal-kuntratti pubbliċi. Madankollu, sa fejn dan il-protokoll jinkludi dikjarazzjonijiet skont liema l-kandidat jew l-offerent ma humiex f'relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni ma' kandidati jew offerenti oħra, ma kkonkludiex u mhux ser jikkonkludi ftehim ma' parteċipanti oħra fil-proċedura tas-sejħa għal offerti u ma huwiex ser jagħmel subappalti għal ebda tip ta' obbligu lill-impriżi oħra li qed jipparteċipaw f'din il-proċedura, l-assenza ta' tali dikjarazzjonijiet ma jistax ikollha bħala konsegwenza l-esklużjoni awtomatika ta' kandidat jew ta' offerent mill-imsemmija proċedura.

Firem