SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla)

14 ta' Diċembru 2016*

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Kuntratti pubbliċi għal servizzi — Direttiva 2004/18/KE — Artikolu 45(2) — Sitwazzjoni personali tal-applikant jew tal-offerent — Raġunijiet ta' esklużjoni fakultattivi — Kondotta professjonali ħażina ta' ċerta gravità — Leġiżlazzjoni nazzjonali li tipprevedi eżami każ b'każ, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità — Deċiżjonijiet tal-awtoritajiet kontraenti — Direttiva 89/665/KEE — Stħarriġ ġudizzjarju"

Fil-Kawża C-171/15,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari taħt l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi), permezz ta' deċiżjoni tas-27 ta' Marzu 2015, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fil-15 ta' April 2015, fil-proċedura

Connexxion Taxi Services BV

vs

Staat der Nederlanden – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Transvision BV,

Rotterdamse Mobiliteit Centrale RMC BV,

Zorgvervoercentrale Nederland BV,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla),

komposta minn T. von Danwitz, President tal-Awla, E. Juhász (Relatur), C. Vajda, K. Jürimäe u C. Lycourgos, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Campos Sánchez-Bordona,

Reġistratur: C. Strömholm, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tas-27 ta' April 2016,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal Connexxion Taxi Services BV, minn J. van Nouhuys, advocaat,

— għal Transvision BV, Rotterdamse Mobiliteit Centrale RMC BV u Zorgvervoercentrale Nederland BV, minn J.P. Heering u P. Heemskerk, advocaten,

* Lingwa tal-kawża: l-Olandiż.

— għall-Gvern Olandiż, minn H. Stergiou, M. Bulterman u M. de Ree kif ukoll minn J. Langer, bħala aġenti,

— għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn S. Varone u F. Di Matteo, avvocati dello Stato,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn A. Tokár u S. Noë, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tat-30 ta' Ġunju 2016,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-31 ta' Marzu 2004, fuq koordinazzjoni 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 ukoll fuq il-portata tal-istħarriġ ġudizzjarju tad-deċiżjonijiet tal-awtoritajiet kontraenti.

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta' tilwima bejn Connexxion Taxi Services BV (iktar 'il quddiem "Connexxion") u Staat der Nederlanden – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Stat Olandiż – Ministeru tas-Saħħa, tal-Benesseri u tal-Isport, il-Pajjiżi l-Baxxi, iktar 'il quddiem il-"Ministeru") flimkien mal-assoċjazzjoni ta' impriżi kkostitwita minn Transvision BV, Rotterdamse Mobiliteit Centrale RMC BV u Zorgvervoercentrale Nederland BV (iktar 'il quddiem, flimkien, l-"assoċjazzjoni ta' impriżi"), fir-rigward tan-natura irregolari tad-deċiżjoni tal-Ministeru li jiġi attribwit kuntratt pubbliku għal servizzi lil din l-assoċjazzjoni ta' impriżi.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Il-premessa 2 tad-Direttiva 2004/18 tiddikjara:

"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 dispożizzjonijiet 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 id-dispożizzjonijiet kordinati għandhom għalhekk jiġu interpretati skond ir-regoli imsemmija aktar qabel u l-prinċipji u regoli oħra tat-Trattat."

4 L-Artikolu 2 ta' din id-direttiva, intitolat "Prinċipji ta' assenjar ta' kuntratti", jipprovdi:

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

5 Taħt it-Titolu II, it-Taqsima 2 tal-Kapitolu VII tal-imsemmija direttiva hija ddedikata għall-"Kriterj għal għażla kwalitattiva". Hija tinkludi l-Artikolu 45, intitolat, "Sitwazzjoni personali tal-kandidat jew ta' min jixħet l-offerta". Il-paragrafu 1 ta' dan l-artikolu jelenka r-raġunijiet għall-esklużjoni mandatorja tal-applikant jew tal-offerent minn kuntratt. Il-paragrafu 2 tal-imsemmi artikolu jelenka r-raġunijiet għall-esklużjoni fakultattiva minn kuntratt u kien ifformulat kif ġej:

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

[...]

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

[...]

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

6 L-Anness VII A tal-istess direttiva, intitolat "Informazzjoni illi trid tkun inkluża fin-notifikazzjonijiet ta' kuntratti pubbliċi", jirreferi, fil-punt 17 tiegħu, għall-"[k]riterja ta' għażla dwar is-sitwazzjoni personali ta' l-operaturi ekonomiċi li tista' twassal għall-esklużjoni tagħhom, u informazzjoni mitluba li turi illi huma ma jaqgħux fil-każijiet fejn l-esklużjoni hija ġġustifikata [...]".

7 Taħt it-titolu "Skop u disponibbiltà ta' proċeduri ta' reviżjoni", l-Artikolu 1 tad-Direttiva tal-Kunsill 89/665/KEE, tal-21 ta' Diċembru 1989, dwar il-koordinazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-applikazzjoni tal-proċeduri ta' reviżjoni għall-għoti ta' kuntratti ta' provvista pubblika u xogħlijiet pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal provvisti u għal xogħlijiet] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 246), kif emendata bid-Direttiva 2007/66/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-11 ta' Diċembru 2007 (ĠU 2007, L 335, p. 31) tiddikjara fit-tielet subparagrafu tal-paragrafu 1 tiegħu:

"L-Istati Membri għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa biex jiżguraw li, fir-rigward ta' kuntratti li jaqgħu taħt id-Direttiva 2004/18/KE, id-deċiżjonijiet meħuda mill-awtoritajiet kontraenti jkunu jistgħu jiġu riveduti b'mod effettiv u, b'mod partikolari, malajr kemm jista' jkun skond il-kondizzjonijiet stabbiliti fl-Artikoli 2 sa 2 f ta' din id-Direttiva, għar-raġuni li dawn id-deċiżjonijiet ikunu kisru l-liġi Komunitarja fil-qasam tal-appalti pubbliċi jew ir-regoli nazzjonali li jittrasponu dik il-liġi."

8 Id-Direttiva 2004/18 ġiet issostitwita bid-Direttiva 2014/24/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-26 ta' Frar 2014, dwar l-akkwist pubbliku [l-għoti ta' kuntratti pubbliċi] u li tħassar id-Direttiva 2004/18/KE (ĠU 2004, L 94, p. 65). Konformement mal-Artikolu 91 tad-Direttiva 2014/24, it-tħassir tad-Direttiva 2004/18 saret effettiva fit-18 ta' April 2016.

Id-dritt tal-Pajjiżi l-Baxxi

9 Id-Direttiva 2004/18 ġiet trasposta fid-dritt tal-Pajjiżi l-Baxxi permezz tal-Besluit houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (digriet dwar ir-regoli dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, provvisti u servizzi), tas-16 ta' Lulju 2005 (Stb. 2005, p. 408, iktar 'il quddiem id-"digriet").

10 Is-subparagrafu (d) tal-Artikolu 45(2) tal-imsemmija direttiva ġiet trasposta fid-dritt tal-Pajjiżi l-Baxxi permezz tal-Artikolu 45(3)(d) tad-digriet, li jiddikjara kif ġej:

"L-awtorità kontraenti tista' teskludi mill-parteċipazzjoni fil-kuntratt lil kull operatur ekonomiku:

[...]

d) li, fil-qasam professjonali, wettaq nuqqas gravi kkonstatat b'mezz li jista' jiġi ġġustifikat mill-awtorità kontraenti.

[...]"

11 L-espożizzjoni tal-motivi tad-digriet tispeċifika, fir-rigward tal-Artikolu 45(3) tiegħu:

"Il-kwistjoni dwar jekk għandhiex effettivament isseħħ l-esklużjoni u għal kemm żmien din l-esklużjoni hija applikabbli għandha, fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet ġenerali tad-direttiva, dejjem tingħata soluzzjoni proporzjonata u mhux diskriminatorja. Il-kelma 'proporzjonata' tfisser li l-esklużjoni u t-tul ta' żmien ta' din l-esklużjoni għandhom ikunu proporzjonali għall-gravità tal-aġir li jikkostitwixxi ksur. Bl-istess mod, l-esklużjoni u t-tul ta' żmien tagħha għandhom ikunu proporzjonali għall-importanza tal-kuntratt pubbliku. L-iffissar ta' terminu assolut li fih impriża li aġixxiet b'mod illegali tiġi mill-ewwel eskluża minn kull proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku mill-Istat, konsegwentement, ma huwiex konformi mal-prinċipju ta' proporzjonalità. Dan ifisser ukoll li din tibqa' ħidma b'kunsiderazzjoni speċifika għall-każ, peress li l-awtorità kontraenti għandha dejjem tivverifika każ b'każ fir-rigward ta' kull kuntratt pubbliku jekk hija għandhiex teskludi, f'każ konkret, impriża speċifika (fid-dawl tan-natura u tal-importanza tal-kuntratt, tan-natura u tal-importanza tal-frodi u tal-miżuri li ttieħdu mill-impriża matul iż-żmien)".

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

12 Fl-10 ta' Lulju 2012, il-Ministeru nieda proċedura ta' għoti ta' kuntratt għall-provvista ta' "[s]ervizz sovrareġjonali għal skopijiet soċjali u rekreattivi intiż għal persuni b'mobbiltà mnaqqsa". Dan is-servizz huwa intiż sabiex jippermetti lil persuni b'mobbiltà mnaqqsa jivvjaġġaw liberament billi jiġi allokat lilhom, għal kull sena, baġit għal ċaqlieq minn post għal ieħor espress f'kilometri ta' taxis. Dan il-kuntratt għandu tul ta' żmien minimu ta' tliet snin u disa' xhur u jirrappreżenta valur annwali ta' madwar EUR 60 000 000.

13 Il-proċedura ta' għoti ta' dan il-kuntratt hija deskritta bid-dettall f'dokument imsejjaħ "Dokument deskrittiv", li l-paragrafu tiegħu intitolat "Raġunijiet għall-esklużjoni u rekwiżiti tal-adegwatezza", jindika b'mod partikolari, fil-punt 3.1:

"L-offerta li fir-rigward tagħha tapplika raġuni għal esklużjoni għandha tiġi miċħuda u ma għandhiex tittieħed inkunsiderazzjoni għal eżami ulterjuri (fuq il-mertu)".

14 Fir-rigward tar-raġunijiet għal esklużjoni, dan id-dokument deskrittiv jagħmel riferiment għal "dikjarazzjoni personali" li l-offerenti għandhom jissodisfaw u jannettu mal-offerta tagħhom taħt il-forma ta' anness obbligatorju. Id-dokument deskrittiv jindika:

"F'dan ir-rigward [...] l-offerent għandu jiddikjara, permezz tal-firma tad-dikjarazzjoni personali uniformi relatata mal-kuntratti pubbliċi, li ebda waħda mir-raġunijiet għal esklużjoni (ara l-punti 2 u 3 tad-dikjarazzjoni) ma hija applikabbli għalih."

15 Permezz ta' din id-dikjarazzjoni, l-offerent għandu jiddikjara b'mod partikolari li "la l-impriża tiegħu u lanqas diriġent tal-impriża tiegħu ma wettaq nuqqas gravi fl-eżerċizzju tal-professjoni tiegħu".

16 Fil-proċedura għall-għoti ta' dan il-kuntratt ipparteċipaw b'mod partikolari Connexxion u l-assoċjazzjoni ta' impriżi. Permezz ta' ittra tat-8 ta' Ottubru 2012, il-Ministeru informa lil Connexxion li l-offerta tagħha kienet ġiet ikklassifikata fit-tieni post li kellu l-intenzjoni jagħti l-kuntratt lill-assoċjazzjoni ta' impriżi.

17 Fl-20 ta' Novembru 2012, in-Nederlandse Mededingingsautoriteit (awtorità Olandiża tal-kompetizzjoni, il-Pajjiżi l-Baxxi) imponiet multi lil żewġ impriżi tal-imsemmija assoċjazzjoni kif ukoll lil diriġenti ta' dawn l-impriżi, minħabba ksur tal-liġi Olandiża dwar il-kompetizzjoni. Il-ksur ikkonstatat kien jirrigwarda ftehim konkluż ma' impriżi oħra matul perijodi mit-18 ta' Diċembru 2007 sas-27 ta' Awwissu 2010 u mis-17 ta' April 2009 sal-1 ta' Marzu 2011. Il-Ministeru qies li din kienet kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità, iżda ma marx lura fuq id-deċiżjoni tiegħu li jagħti l-kuntratt lill-assoċjazzjoni ta' impriżi għar-raġuni li l-esklużjoni tagħha fuq il-bażi ta' tali nuqqas tkun sproporzjonata.

18 Fil-kuntest ta' proċeduri għal miżuri provviżorji, Connexxion talbet li jiġi pprojbit lill-Ministeru li jagħti l-kuntratt lill-assoċjazzjoni ta' impriżi. Permezz ta' deċiżjoni tas-17 ta' April 2013, il-voorzieningenrechter te Den Haag (qorti għal miżuri provviżorji ta' Den Haag, il-Pajjiżi l-Baxxi) laqgħet din it-talba, fejn qieset li l-Ministeru, wara li kkonstata li kien hemm kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità, ma setax iktar iwettaq eżami ta' proporzjonalità.

19 Permezz ta' deċiżjoni tat-3 ta' Settembru 2013, il-Gerechtshof Den Haag (qorti ta' appell ta' Den Haag, il-Pajjiżi l-Baxxi) annullat id-deċiżjoni tal-qorti għal miżuri provviżorji u awtorizzat lill-Ministeru jagħti l-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali lill-assoċjazzjoni ta' impriżi, billi ddeċieda li d-dritt tal-Unjoni ma jipprojbixxix lill-awtorità kontraenti milli tivverifika, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk offerent li fir-rigward tiegħu tapplika raġuni għal esklużjoni fakultattiva għandux jiġi eskluż u li, billi wettaq dan l-eżami tal-proporzjonalità, il-Ministeru ma marx kontra l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' trasparenza.

20 Connexxion ippreżentat appell ta' kassazzjoni kontra din id-deċiżjoni quddiem il-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi).

21 Din l-aħħar qorti tosserva li l-kawża prinċipali hija kkaratterizzata bil-fatt, minn naħa, li l-awtorità kontraenti ddikjarat, fil-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti, li l-offerta li għaliha tapplika raġuni għal esklużjoni tiġi miċħuda mingħajr eżami fuq il-mertu u, min-naħa l-oħra, li d-deċiżjoni li kuntratt jingħata lil offerent speċifiku xorta baqgħet fis-seħħ wara li l-awtorità kontraenti kkonstata li dan l-offerent wera kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità fis-sens tal-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti.

22 Il-qorti tar-rinviju tenfasizza li l-Artikolu 45(3) tad-digriet jirriproduċi integralment ir-raġunijiet għal esklużjoni fakultattivi previsti fl-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18. Issa, fir-rigward tal-applikazzjoni ta' dawn ir-raġunijiet għal esklużjoni, mill-espożizzjoni tal-motivi dwar l-imsemmija dispożizzjoni tad-digriet jirriżulta li, fid-dawl tal-prinċipji ġenerali ta' din id-direttiva, il-kwistjoni dwar jekk effettivament seħħietx l-esklużjoni għandha dejjem tiġi evalwata b'mod proporzjonat u mingħajr diskriminazzjoni. B'hekk, l-awtoritajiet kontraenti għandhom jivverifikaw każ b'każ jekk impriża għandhiex tiġi eskluża mill-proċedura ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi inkwistjoni, billi jieħdu inkunsiderazzjoni n-natura u l-importanza tal-kuntratt, tan-natura u l-importanza tal-frodi u tal-miżuri li l-impriżi adottaw matul iż-żmien.

23 Konsegwentement, id-dritt nazzjonali jobbliga lill-awtorità kontraenti, wara li din tkun ikkonstatat kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità, sabiex tiddeċiedi, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk hemmx effettivament lok li tipproċedi bl-esklużjoni tal-awtur ta' din il-kondotta ħażina.

24 Għalhekk, l-obbligu li jitwettaq eżami ta' proporzjonalità jista' jitqies bħala tħaffif, previst mid-dritt nazzjonali, tal-kriterji ta' applikazzjoni tar-raġunijiet ta' esklużjoni fakultattivi, fis-sens tas-sentenzi tad-9 ta' Frar 2006, La Cascina *et* (C-226/04 u C-228/04, EU:C:2006:94, punt 21), kif ukoll tal-10 ta' Lulju 2014, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici (C-358/12, EU:C:2014:2063, punti 35 u 36). Konformement mat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18, tali tħaffif, previst mid-dritt nazzjonali, għandu josserva d-dritt tal-Unjoni u, b'mod partikolari, il-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' trasparenza. Fil-kawża prinċipali, il-Ministeru, fil-kapaċità tiegħu bħala awtorità kontraenti, wara li kkonstata l-kondotta ħażina, jidher li vverifika, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk l-onesta professjonali u l-affidabbiltà tal-assoċjazzjoni ta' impriżi setgħu jiġu ggarantiti fl-eżekuzzjoni tal-kuntratt inkwistjoni. Jidher li din l-assoċjazzjoni adottat miżuri f'dan is-sens.

25 Il-qorti tar-rinviju tosserva li l-Qorti tal-Ġustizzja, sa llum, għadha ma tatx soluzzjoni għall-kwistjoni dwar jekk id-dritt tal-Unjoni, b'mod partikolari l-Artikolu 45(2) tal-imsemmija direttiva, jipprekludix li awtorità kontraenti jkollha l-obbligu li teżamina, taħt id-dritt nazzjonali u b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk hemmx effettivament lok li offerent le kellu kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità jiġi eskluż. Il-Qorti tal-Ġustizzja lanqas ma ddeċidiet il-kwistjoni dwar jekk jimportax, f'dan ir-rigward, li l-awtorità kontraenti pprovdietx fil-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti ċ-ċaħda mingħajr eżami fuq il-mertu ta' kull offerta li tirriżulta minn raġuni għal esklużjoni. Barra minn hekk, l-istess direttiva ma tidher li tinkludi ebda dispożizzjoni dwar il-portata tal-istħarriġ ġudizzjarju tad-deċiżjonijiet adottati mill-awtoritajiet kontraenti.

26 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel id-domandi preliminari li ġejjin lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"1 a) Id-dritt tal-Unjoni, partikolarment l-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18/KE 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], jipprekludi liġi nazzjonali li tobbliga lill-awtorità kontraenti li tevalwa, billi tapplika l-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk l-offerent li jkun responsabbli għal kondotta professjonali ħażina ta' ċerta gravità għandux jiġi effettivament eskluż?

b) Għal dan l-għan huwa rilevanti li l-awtorità kontraenti ddikjarat fil-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti li offerta li għaliha tapplika raġuni għal esklużjoni għandha titwarrab u ma hijiex eliġibbli għal evalwazzjoni ulterjuri fil-mertu?

2) F'każ ta' risposta negattiva għad-domanda 1(a): id-dritt tal-Unjoni Ewropea jipprekludi sitwazzjoni li fiha l-qrati nazzjonali jonqsu milli jwettqu stħarriġ ġudizzjarju 'sħiħ' ta' evalwazzjoni mwettqa abbażi tal-prinċipju ta' proporzjonalità, bħall-evalwazzjoni mwettqa minn awtorità kontraenti fil-każ odjern, iżda jwettqu biss stħarriġ ('sommarju') dwar jekk l-awtorità kontraenti setgħetx raġonevolment tasal għad-deċiżjoni li ma teskludix offerent minkejja l-fatt li dak l-offerent kien responsabbli għal kondotta professjonali ħażina ta' ċerta gravità fis-sens tal-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18/KE?"

Fuq id-domandi preliminari

27 Preliminarjament, għandu jiġi kkonstatat li l-fatti inkwistjoni fil-kawża prinċipali, bħal dawk imfakkra fil-punti 12 sa 17 ta' din is-sentenza, jippreċedu l-iskadenza, fit-18 ta' April 2016, tat-terminu ta' traspożizzjoni mill-Istati Membri tad-Direttiva 2014/24. Għalhekk id-domandi preliminari għandhom jiġu evalwati *ratione temporis* fir-rigward tad-Direttiva 2004/18 biss hekk kif interpretata mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja.

Fuq l-ewwel domanda (a)

28 Konformement mal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, fir-rigward tal-kuntratti pubbliċi li jaqgħu taħt il-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva 2004/18, l-Artikolu 45(2) tagħha jħalli l-applikazzjoni tas-seba' każijiet ta' esklużjoni li huwa jsemmi, relatati mal-onestà professjonali, mas-solvenza jew l-affidabbiltà tal-applikanti għal kuntratt, mal-evalwazzjoni tal-Istati Membri, hekk kif tixhed l-espressjoni "jista' jkun eskluż minn parteċipazzjoni f'kuntratt" li tinsab fil-bidu ta' din id-dispożizzjoni [ara, fir-rigward tal-Artikolu 29 tad-Direttiva tal-Kunsill 92/50/KEE, tat-18 ta' Ġunju 1992, relatata mal-koordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tas-servizz pubbliku [kuntratti pubbliċi għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 322), sentenza tad-9 ta' Frar 2006, La Cascina *et*, C-226/04 u C-228/04, EU:C:2006:94, punt 21]. Barra minn hekk, skont dan it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 45(2), l-Istati Membri għandhom jispeċifikaw il-kundizzjonijiet għall-applikazzjoni ta' dan il-paragrafu 2 konformement mad-dritt nazzjonali tagħhom u fir-rispett tad-dritt tal-Unjoni (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-10 ta' Lulju 2014, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C-358/12, EU:C:2014:2063, punt 35).

29 Għaldaqstant, l-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18 ma jipprevedix uniformità ta' applikazzjoni tar-raġunijiet ta' esklużjoni indikati fih fuq livell tal-Unjoni, sa fejn l-Istati Membri għandhom il-possibbiltà li ma japplikaw b'ebda mod dawn ir-raġunijiet għal esklużjoni, jew inkella li jintegrawhom fil-leġiżlazzjoni nazzjonali b'livell ta' rigorożità li jista' jvarja każ b'każ, skont kunsiderazzjonijiet legali, ekonomiċi jew soċjali li jipprevalu fuq livell nazzjonali. F'dan il-qafas, l-Istati Membri għandhom is-setgħa li jħaffu u jew li jiffaċilitaw il-kriterji stabbiliti f'din id-dispożizzjoni (sentenza tal-10 ta' Lulju 2014, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C-358/12, EU:C:2014:2063, punt 36 u l-ġurisprudenza ċċitata).

30 F'dan il-każ, għandu jiġi osservat li, fir-rigward tal-fakultà li operatur ekonomiku jiġi eskluż minħabba kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità, ir-Renju tal-Pajjiżi l-Baxxi ma speċifikax fil-leġiżlazzjoni tiegħu il-kundizzjonijiet għall-applikazzjoni tat-tieni subparagrafu tal-Artikolu 45(2) tal-imsemmija direttiva, iżda, permezz tad-digriet, ikkonferixxa l-eżerċizzju ta' din il-fakultà lill-awtoritajiet kontraenti. Fil-fatt, il-leġiżlazzjoni tal-Pajjiżi l-Baxxi inkwistjoni fil-kawża prinċipali tagħti lill-awtoritajiet kontraenti l-fakultà li jiddikjaraw applikabbli għal proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku r-raġunijiet għal esklużjoni fakultattivi previsti fl-Artikolu 45(2) tal-istess direttiva.

31 Fir-rigward tar-raġuni għal esklużjoni ta' offerent minn kuntratt minħabba kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità, mid-deċiżjoni ta' rinviju jirriżulta li din il-leġiżlazzjoni tobbliga lill-awtorità kontraenti inkwistjoni li tkun ikkonstatat l-eżistenza ta' tali kondotta ħażina ta' dan l-offerent sabiex teżamina, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk hemmx effettivament lok li tali esklużjoni ssir.

32 B'hekk, jidher li dan l-eżami tal-proporzjonalità tal-esklużjoni tħaffef l-applikazzjoni tar-raġuni għal esklużjoni marbuta ma' kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità prevista fl-Artikolu 45(2)(d) tad-Direttiva 2004/18, konformement mal-ġurisprudenza ċċitata fil-punt 29 ta' din is-sentenza. Barra minn hekk, mill-premessa 2 ta' din id-direttiva jirriżulta li l-prinċipju ta' proporzjonalità japplika, b'mod ġenerali, għall-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi.

33 Għalhekk, jeħtieġ li r-risposta għall-ewwel domanda (a) tkun li d-dritt tal-Unjoni, b'mod partikolari l-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18, ma jipprekludix li leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, tobbliga lill-awtorità kontraenti teżamina, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk hemmx effettivament lok li kandidat jiġi eskluż minn kuntratt pubbliku inkwantu responsabbli għal kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità.

Fuq l-ewwel domanda (b)

34 Permezz tal-ewwel domanda (b), il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18, moqrija fid-dawl tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament kif ukoll tal-obbligu ta' trasparenza li jirriżulta minn dan, għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu li awtorità kontraenti tiddeċiedi li tagħti kuntratt pubbliku lil offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità minħabba li l-esklużjoni ta' dan l-offerent mill-proċedura għoti ta' kuntratt kienet kuntrarja għall-prinċipju ta' proporzjonalità, meta, skont il-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti ta' dan il-kuntratt, l-offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità kellu jiġi neċessarjament eskluż mingħajr ma tittieħed inkunsiderazzjoni n-natura proporzjonata jew le ta' din is-sanzjoni.

35 Mil-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali jirriżulta li l-awtoritajiet kontraenti għandhom setgħa diskrezzjonali wiesgħa fir-rigward tal-introduzzjoni tal-kundizzjonijiet għall-applikazzjoni tal-Artikolu 45(2) tad-Direttiva 2004/18 li jipprevedu l-każijiet ta' esklużjoni fakultattiva minħabba kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità li minnha huwa responsabbli operatur ekonomiku fejn jidħlu d-dokumenti tas-sejħiet għal offerti u l-applikazzjoni effettiva tagħhom.

36 Ma jistax jiġi eskluż li, fir-redazzjoni tad-dokumenti tal-kuntratt inkwistjoni, l-awtorità kontraenti kkonċernata tista' tqis, skont in-natura ta' dan il-kuntratt u tan-natura sensittiva tal-prestazzjonijiet ikkonċernati kif ukoll tar-rekwiżiti fil-qasam tal-onestà professjonali u tal-affidabbiltà tal-operaturi ekonomiċi li jirriżultaw minn tal-ewwel, li r-responsabbiltà għal kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità għandha tirriżulta fiċ-ċaħda awtomatika tal-offerta u fl-esklużjoni tal-offerent responsabbli għal kondotta ħażina, bil-kundizzjoni li r-rispett tal-prinċipju ta' proporzjonalità jiġi żgurat fl-evalwazzjoni tan-natura gravi ta' din il-kondotta ħażina.

37 Klawżola bħal din, inkluża fid-dokumenti tal-kuntratt u fformulata b'mod ċar, hekk kif inhu l-każ fil-proċedura tal-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali, hija tali li tippermetti lill-operaturi ekonomiċi kollha raġonevolment informati u normalment diliġenti li jkunu jafu bir-rekwiżiti tal-awtorità kontraenti u tal-kundizzjonijiet tal-kuntratt, sabiex jaġixxu b'mod konformi magħhom.

38 Fir-rigward tal-kwistjoni dwar jekk l-awtorità kontraenti għandhiex l-obbligu jew il-fakultà, skont il-leġiżlazzjoni nazzjonali rilevanti, li teżamina, wara li jitressqu l-offerti, jew anki wara l-għażla tal-offerenti, jekk esklużjoni magħmula skont klawżola ta' esklużjoni minħabba kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità hijiex konformi mal-prinċipju ta' proporzjonalità, filwaqt li, skont il-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti ta' dan il-kuntratt, offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità kellu neċessarjament jiġi eskluż mingħajr ma tittieħed inkunsiderazzjoni n-natura proporzjonata jew le ta' din is-sanzjoni, jeħtieġ li jitfakkar li l-awtorità kontraenti għandha strettament tosserva l-kriterji li hija stess stabbilixxiet (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-10 ta' Ottubru 2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punt 40 u l-ġurisprudenza ċċitata) fid-dawl, b'mod partikolari, tal-punt 17 tal-Anness VII A, tad-Direttiva 2004/18.

39 Barra minn hekk, il-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament jimponi li l-operaturi ekonomiċi kkonċernati minn kuntratt pubbliku jkollhom l-istess opportunitajiet fil-formulazzjoni tal-offerti tagħhom u jkunu jistgħu jafu eżattament ir-restrizzjonijiet tal-proċedura u jiġu żgurati fil-fatt li l-istess rekwiżiti huma validi għall-kompetituri kollha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-2 ta' Ġunju 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punt 36).

40 Bl-istess mod, l-obbligu ta' trasparenza jimplika li l-kundizzjonijiet u l-modalitajiet kollha tal-proċedura ta' għoti ta' kuntratt jiġu fformulati b'mod ċar, preċiż u univoku fl-avviż ta' kuntratt jew fid-dokument tal-ispeċifikazzjonijiet, b'mod li l-operaturi ekonomiċi kollha jkunu raġonevolment informati u

normalment diliġenti sabiex jifhmu l-portata eżatta tagħhom u sabiex jinterpretawhom bl-istess mod (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-2 ta' Ġunju 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punt 36 u l-ġurisprudenza ċċitata).

41 Fir-rigward tal-eżami tal-proporzjonalità tal-esklużjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għandu jiġi osservat li filwaqt li wħud mill-operaturi ekonomiċi interessati jkunu informati dwar il-klawżola ta' esklużjoni mdaħħla fid-dokumenti tal-kuntratt u filwaqt li jkunu konxji li huma responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità, huma jistgħu jitħajjru li jressqu offerta bit-tama li jiġu eżentati mill-esklużjoni fuq il-bażi ta' eżami ulterjuri tas-sitwazzjoni tagħhom b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, konformement mal-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali, filwaqt li oħrajn, li jkunu jinsabu f'sitwazzjoni paragunabbli, joqgħodu lura milli jressqu tali offerta minħabba li jkunu jafdaw fil-kliem ta' din il-klawżola ta' esklużjoni li ma ssemmix tali eżami ta' proporzjonalità.

42 Din l-aħħar ipoteżi tista', b'mod partikolari, tirrigwarda lill-operaturi ekonomiċi ta' Stati Membri oħra, li jkunu inqas familjari bil-kliem u l-modalitajiet ta' applikazzjoni tal-leġiżlazzjoni nazzjonali rilevanti. Dan huwa wisq iżjed minnu, f'sitwazzjoni bħal din inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li fiha l-obbligu tal-awtorità kontraenti li twettaq eżami tal-proporzjonalità ta' esklużjoni minħabba kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità ma tirriżultax mit-termini nfushom tal-Artikolu 45(3) tad-digriet, iżda biss mill-espożizzjoni tal-motivi relatati ma' din id-dispożizzjoni. Issa, skont l-indikazzjonijiet ipprovduti mill-gvern tal-Pajjiżi l-Baxxi fil-kuntest tal-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, din l-espożizzjoni tal-motivi fiha nnifisha ma hijiex fiha nnifisha vinkolanti, iżda għandha biss tittieħed inkunsiderazzjoni għall-interpretazzjoni tal-imsemmija dispożizzjoni.

43 B'hekk, l-eżami tal-esklużjoni inkwistjoni fid-dawl tal-prinċipju ta' proporzjonalità, meta l-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti tal-kuntratt meħud inkunsiderazzjoni jipprevedu ċ-ċaħda, mingħajr eżami fir-rigward ta' dan il-prinċipju, tal-offerti li jirriżultaw minn din il-klawżola ta' esklużjoni, tista' tqiegħed lill-operaturi ekonomiċi kkonċernati f'sitwazzjoni ta' inċertezza u tippreġudika l-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament u tar-rispett tal-obbligu ta' trasparenza.

44 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ir-risposta għall-ewwel domanda (b) għandha tkun li d-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18, b'mod partikolari dawk tal-Artikolu 2 u tal-punt 17 tal-Anness VII A ta' din id-direttiva, moqrija fid-dawl tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament kif ukoll tal-obbligu ta' trasparenza li jirriżulta minn dan il-prinċipju, għandhom jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu li awtorità kontraenti tiddeċiedi li tagħti kuntratt pubbliku lil offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità minħabba li l-esklużjoni ta' dan l-offerent mill-proċedura ta' għoti ta' kuntratt kienet kuntrarja għall-prinċipju ta' proporzjonalità, filwaqt li, skont il-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti ta' dan il-kuntratt, offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità kellu neċessarjament jiġi eskluż mingħajr ma tittieħed inkunsiderazzjoni n-natura proporzjonata jew le ta' din is-sanzjoni.

Fuq it-tieni domanda

45 Peress li r-risposta għall-ewwel domanda (b) tipprovdi l-elementi neċessarji sabiex qorti nazzjonali tkun tista' tiddeċiedi t-tilwima li tinsab quddiemha, ma hemmx lok li tingħata risposta għat-tieni domanda.

Fuq l-ispejjeż

46 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, minbarra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

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

1) **Id-dritt tal-Unjoni, b'mod partikolari l-Artikolu 45(2) 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], ma jipprekludix li leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, tobbliga lill-awtorità kontraenti teżamina, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk hemmx effettivament lok li kandidat jiġi eskluż minn kuntratt pubbliku inkwantu responsabbli għal kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità.**

2) **Id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18, b'mod partikolari dawk tal-Artikolu 2 u tal-punt 17 tal-Anness VII A ta' din id-direttiva, moqrija fid-dawl tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament kif ukoll tal-obbligu ta' trasparenza li jirriżulta minn dan il-prinċipju, għandhom jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu li awtorità kontraenti tiddeċiedi li tagħti kuntratt pubbliku lil offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità minħabba li l-esklużjoni ta' dan l-offerent mill-proċedura ta' għoti ta' kuntratt kienet kuntrarja għall-prinċipju ta' proporzjonalità, filwaqt li, skont il-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti ta' dan il-kuntratt, offerent responsabbli minn kondotta professjonali ħażina ta' ċertu gravità kellu neċessarjament jiġi eskluż mingħajr ma tittieħed inkunsiderazzjoni n-natura proporzjonata jew le ta' din is-sanzjoni.**

Firem