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

26 ta' Settembru 2019 *

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Artikoli 49 u 56 TFUE – Għoti ta' kuntratti pubbliċi – Direttiva 2014/24/UE – Artikolu 71 – Subappalt – Leġiżlazzjoni nazzjonali li tillimita l-possibbiltà ta' subappalt għal 30 % tal-ammont totali tal-kuntratt"

Fil-Kawża C-63/18,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mit-Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lombardia, l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tat-13 ta' Diċembru 2017, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fl-1 ta' Frar 2018, fil-proċedura

Vitali SpA

vs

Autostrade per l'Italia SpA,

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

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

Avukat Ġenerali: M. Campos Sánchez-Bordona,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

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

– għall-Gvern Norveġiż, minn K. H. Aarvik, H. Røstum u minn C. Anker, bħala aġenti,

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

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

tagħti l-preżenti

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikoli 49 u 56 TFUE, 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 emendata bir-Regolament ta' Delega tal-Kummissjoni (UE) 2015/2170 tal-24 ta' Novembru 2015 (ĠU 2015, L 307, p. 5) (iktar 'il quddiem id-"Direttiva 2014/24"), kif ukoll tal-prinċipju ta' proporzjonalità.

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn Vitali SpA u Autostrade per l'Italia SpA dwar deċiżjoni meħuda minn din tal-aħħar, fil-kwalità tagħha ta' awtorità kontraenti, li teskludi lil Vitali SpA minn proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Il-premessi 1, 41, 78, 100 u 105 tad-Direttiva 2014/24 jipprevedu:

"(1) L-għoti ta' kuntratti pubbliċi minn jew f'isem l-awtoritajiet tal-Istati Membri għandu jkun konformi mal-prinċipji tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea (TFUE), b'mod partikolari mal-moviment liberu tal-merkanzija, il-libertà tal-istabbiliment u l-libertà li jingħataw servizzi, kif ukoll mal-prinċipji li jitnisslu minnhom, bħat-trattament ugwali, in-nondiskriminazzjoni, ir-rikonoxximent reċiproku, il-proporzjonalità u t-trasparenza. Madankollu, għal kuntratti pubbliċi li jaqbżu ċertu valur, għandhom jitfasslu dispożizzjonijiet li jikkoordinaw il-proċeduri ta' akkwist nazzjonali sabiex jiġi żgurat li dawk il-prinċipji jingħataw effett prattiku u li l-akkwist pubbliku jkun miftuħ għall-kompetizzjoni.

[…]

(41) F'din id-Direttiva xejn m'għandu jxekkel l-impożizzjoni jew l-infurzar ta' miżuri meħtieġa biex jiġu protetti l-politika pubblika, il-moralità pubblika, is-sigurtà pubblika […], b'mod partikolari bil-ħsieb tal-iżvilupp sostenibbli, dment li dawk il-miżuri jkunu konformi mat-TFUE.

[…]

(78) L-akkwist pubbliku għandu jkun adatt għall-ħtiġijiet tal-[intrapriżi żgħar u medji (SMEs)]. L-awtoritajiet kontraenti għandhom ikunu inkoraġġuti jużaw il-Kodiċi tal-Aħjar Prattiki stipulat fid-Dokument ta' Ħidma tal-Persunal tal-Kummissjoni tal-25 ta' Ġunju 2008 bit-titolu 'Kodiċi Ewropew tal-Aħjar Prattiki għall-iffaċilitar tal-aċċess mill-SMEs għall-kuntratti tal-akkwist pubbliku', li jipprovdi gwida dwar kif jistgħu japplikaw il-qafas tal-akkwist pubbliku b'mod li jiffaċilita l-parteċipazzjoni tal-SMEs. Għal dak il-għan u sabiex isaħħaħ il-kompetizzjoni, l-awtortajiet kontraenti għandhom b'mod partikolari jkunu inkoraġġuti jaqsmu kuntratti kbar f'lottijiet. […]

L-Istati Membri għandhom jibqgħu liberi li jmorru oltre fl-isforzi tagħhom biex jiffaċilitaw l-involviment tal-SMEs fis-suq tal-akkwist pubbliku, billi jestendu l-ambitu tal-obbligu tal-konsiderazzjoni tal-adegwatezza tad-diviżjoni tal-kuntratti f'lottijiet għal kuntratti li jkun iżgħar, u billi jeżiġu li l-awtoritajiet kontraenti jipprovdu ġustifikazzjoni għal deċiżjoni li l-kuntratti ma jiġux diviżi f'lottijiet jew billi jagħmlu diviżjoni f'lottijiet obbligatorja taħt ċerti kondizzjonijiet. Bl-istess għan, l-Istati Membri għandhom ukoll ikunu liberi li jipprovdu mekkaniżmi għal pagamenti diretti lis-sottokuntratturi [subappaltaturi].

[…]

(100) Il-kuntratti pubbliċi ma għandhomx jingħataw lill-operaturi ekonomiċi li jkunu pparteċipaw f'organizzazzjoni kriminali jew li jkunu nstabu ħatja ta' korruzzjoni, frodi għad-detriment tal-interessi finanzjarji tal-Unjoni, reati terroristiċi, ħasil tal-flus jew finanzjament ta' terroriżmu. [...]

[…]

(105) Huwa importanti li l-osservanza mis-sottokuntratturi tal-obbligi applikabbli fl-oqsma tal-liġi ambjentali, soċjali u tax-xogħol, stabbiliti bid-dritt tal-Unjoni, id-dritt nazzjonali, il-ftehimiet kollettivi, jew bid-dispożizzjonijiet tal-liġi ambjentali, soċjali u tax-xogħol internazzjonali elenkati f'din id-Direttiva, dment li tali regoli, u l-applikazzjoni tagħhom, tikkonforma mad-dritt tal-Unjoni, tkun żgurata permezz ta' azzjonijiet xierqa mill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti fi ħdan l-ambitu tar-responsabbiltajiet tagħhom u l-limiti, bħal aġenziji tal-ispezzjoni tax-xogħol jew aġenziji tal-protezzjoni tal-ambjent.

[…]

[…] Barra minn hekk, għandu jiġi ddikjarat b'mod espliċitu li l-Istati Membri għandhom ikunu jistgħu jmorru lil hinn, pereżempju billi jestendu l-obbligi ta' trasparenza billi jippermettu pagamenti diretti lis-sottokuntratturi jew billi jippermettu jew jitolbu lill-awtoritajiet kontraenti biex jivverifikaw li s-sottokuntratturi mhumiex f'xi sitwazzjonijiet li twassal għall-esklużjoni tal-operaturi ekonomiċi. […]

Għandu jkun stabbilit ukoll b'mod espliċitu li l-Istati Membri jibqgħu liberi li jipprovdu regoli ta' passivi aktar stretti taħt il-liġi nazzjonali jew li jmorru lil hinn taħt il-liġi nazzjonali dwar il-pagamenti diretti lis-sottokuntratturi."

4 Skont l-Artikolu 4(a) tad-Direttiva 2014/24, din tapplika għall-kuntratti li l-valur stmat tagħhom eskluża t-taxxa fuq il-valur miżjud (VAT) huwa daqs jew iktar mil-limitu ta' EUR 5 225 000 għall-kuntratti pubbliċi ta' xogħlijiet.

5 L-ewwel subparagrafu tal-Artikolu 18(1) ta' din id-direttiva, intitolat "Prinċipji tal-akkwist", jipprovdi li:

"1. L-awtoritajiet kontraenti għandhom jittrattaw lill-operaturi ekonomiċi bl-istess mod u mingħajr diskriminazzjoni u għandhom jaġixxu b'mod trasparenti u proporzjonat."

6 L-Artikolu 57 tal-imsemmija direttiva, intitolat "Raġunijiet għall-esklużjoni", jipprevedi fil-paragrafu 1 tiegħu, li l-awtoritajiet kontraenti għandhom jeskludu operatur ekonomiku milli jipparteċipa fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt meta jkunu stabbilixxew, permezz ta' verifika skont l-Artikoli 59 sa 61, jew ikunu b'xi mod ieħor konxji li dak l-operatur ekonomiku kien is-suġġett ta' kundanna b'sentenza definittiva għal waħda mir-raġunijiet elenkati f'din id-dispożizzjoni.

7 L-Artikolu 63 tal-istess direttiva, intitolat "Dipendenza fuq il-kapaċitajiet ta' entitajiet oħra", jipprovdi fl-ewwel subparagrafu tal-paragrafu 1 tiegħu:

"Fir-rigward tal-kriterji relatati mal-qagħda ekonomika u finanzjarja kif stabbilit skont l-Artikolu 58(3), u l-kriterji relatati mal-abbiltà teknika jew professjonali kif stabbilit skont l-Artikolu 58(4), operatur ekonomiku jista', fejn dan ikun adegwat u għal kuntratt partikolari, jiddependi fuq il-kapaċitjiet ta' entitajiet oħra, irrilevanti min-natura legali tar-rabtiet li għandu magħhom. Fir-rigward tal-kriterji relatati mal-kwalifiki edukattivi u professjonali kif jinsabu fil-punt (f) tal-Anness XII Parti II jew l-esperjenza professjonali rilevanti, l-operaturi ekonomiċi jistgħu madankollu jiddependu biss fuq il-kapaċitajiet ta' entitajiet oħra meta dawn tal-aħħar ser iwettqu l-ħidmiet jew is-servizzi li għalihom

huma meħtieġa dawn il-kapaċitajiet. Meta operatur ekonomiku jkun irid jiddependi fuq il-kapaċitajiet ta' entitajiet oħra, dan għandu jagħti prova lill-awtorità kontraenti li huwa ser ikollu r-riżorsi meħtieġa għad-dispożizzjoni tiegħu, pereżempju, billi jippreżenta impenn minn dawk l-entitajiet għal dan il-għan."

8 L-Artikolu 71 tad-Direttiva 2014/24, intitolat "Sottokuntrattar [Subappalt]", jipprevedi:

"1. L-osservanza mis-sottokuntratturi tal-obbligi msemmijin fl-Artikolu 18(2) hija żgurata permezz ta' azzjoni adegwata mill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti li jaġixxu fl-ambitu tar-responsabbiltà u l-kompetenza tagħhom.

2. Fid-dokumenti tal-akkwist, l-awtorità kontraenti tista' titlob jew tista' tkun meħtieġa minn Stat Membru li titlob lill-offerent sabiex fl-offerta tiegħu jindika kwalunkwe sehem mill-kuntratt li hu jista' jkollu l-ħsieb li jagħti bħala sottokuntratt lil partijiet terzi u jindika wkoll kwalunkwe sottokuntrattur propost.

3. L-Istati Membri jistgħu jipprevedu li fuq talba tas-sottokuntrattur u fejn in-natura tal-kuntratt tkun tippermetti dan, l-awtorità kontraenti għandha tittrasferixxi l-ħlasijiet dovuti direttament lis-sottokuntrattur għas-servizzi, il-provvisti jew ix-xogħlijiet pprovduti lill-operatur ekonomiku li jkun ingħata l-kuntratt pubbliku (il-kuntrattur prinċipali). Tali miżuri jistgħu jinkludu mekkaniżmi adatti li jippermettu lill-kuntrattur prinċipali joġġezzjona għal pagamenti mhux dovuti. L-arranġamenti li jikkonċernaw dak il-mod ta' ħlas għandhom jiġu stabbiliti fid-dokumenti tal-akkwist.

4. Il-paragrafi 1 sa 3 għandhom ikunu mingħajr ħsara għall-kwistjoni tar-responsabbiltà tal-kontrattur prinċipali.

5. Fil-każ ta' kuntratti ta' xogħlijiet u fir-rigward ta' servizzi li għandhom jiġu provduti f'faċilità taħt is-superviżjoni diretta tal-awtorità kontraenti, wara l-għoti tal-kuntratt u mhux aktar tard minn meta jibda t-twettiq tal-kuntratt, l-awtorità kontraenti għandha tesiġi lill-kuntrattur prinċipali jindika lill-awtorità kontraenti l-isem, id-dettalji ta' kuntatt u r-rappreżentanti legali tas-sottokuntratturi tiegħu, li huma involuti fit-tali xogħlijiet jew servizzi, kif magħrufa f'dan il-punt ta' żmien. L-awtorità kontraenti għandha tesiġi lill-kuntrattur prinċipali javża lill-awtorità kontraenti bi kwalunkwe tibdil f'din l-informazzjoni waqt il-perijodu tal-kuntratt kif ukoll bl-informazzjoni meħtieġa dwar kwalunkwe sottokuntrattur ġdid li jinvolvi sussegwentement fit-tali xogħlijiet jew servizzi.

Minkejja l-ewwel subparagrafu, l-Istati Membri jistgħu jimponu l-obbligu tal-għoti tal-informazzjoni meħtieġa direttament fuq il-kuntrattur prinċipali.

Fejn meħtieġ għall-finijiet tal-punt (b) tal-paragrafu 6 ta' dan l-Artikolu, l-informazzjoni meħtieġa għandha tkun akkumpanjata mill-awtodikjarazzjonijiet tas-sottokuntratturi kif previst fl-Artikolu 59. Il-miżuri ta' implimentazzjoni skont il-paragrafu 8 ta' dan l-Artikolu jistgħu jipprevedu li s-sottokuntratturi li huma ppreżentati wara l-għoti tal-kuntratt għandhom jipprovdu ċ-ċertifikati u dokumenti oħra ta' appoġġ minflok l-awtodikjarazzjoni.

L-ewwel subparagrafu ma għandux japplika għall-forniturі.

L-awtoritajiet kontraenti jistgħu jestendu jew jistgħu jiġu obbligati minn Stati Membri li jestendu l-obbligi previsti fl-ewwel subparagrafu, pereżempju:

(a) għall-kuntratti ta' provvista, għall-kuntratti ta' servizzi minbarra dawk li jikkonċernaw servizzi li jiġu provduti fil-faċilitajiet taħt is-superviżjoni diretta tal-awtorità kontraenti jew għall-forniturі involuti f'kuntratti ta' xogħlijiet jew servizzi;

(b) għas-sottokuntratturi tas-sottokuntratturi tal-kuntrattur prinċipali jew aktar 'l isfel fil-katina tas-sottokuntrattar.

6. Bil-għan li jiġi evitat ksur tal-obbligi msemmijin fl-Artikolu 18(2), jistgħu jittieħdu miżuri adegwati, bħal:

(a) Fejn il-liġi nazzjonali ta' Stat Membru jipprovdi għal mekkaniżmu ta' responsabbiltà konġunta bejn is-sottokuntratturi u l-kuntrattur prinċipali, l-Istat Membru kkonċernat għandu jiżgura li r-regoli rilevanti jiġu applikati f'konformità mal-kondizzjonijiiet stipulati fl-Artikolu 18(2);

(b) L-awtoritajiet kontraenti jistgħu, f'konformità mal-Artikoli 59, 60 u 61, jivverifikaw jew ikunu obbligati mill-Istati Membri li jivverifikaw jekk hemmx raġunijiet għall-esklużjoni ta' sottokuntratturi skont l-Artikolu 57. F'każijiet bħal dawn, l-awtorità kontraenti għandha tesiġi li l-operatur ekonomiku jissostitwixxi sottokuntrattur li fir-rigward tiegħu l-verifika tkun uriet li hemm raġunijiet obbligatorji għall-esklużjoni. L-awtorità kontraenti tista' tesiġi jew tiġi obbligata minn Stat Membru li tesiġi li l-operatur ekonomiku jissostitwixxi sottokuntrattur li fir-rigward tiegħu l-verifika tkun uriet li hemm raġunijiet mhux obbligatorji għall-esklużjoni.

7. L-Istati Membri jistgħu jipprevedu regoli ta' responsabbiltà aktar stretti skont il-liġi nazzjonali jew imorru aktar 'l hinn skont il-liġi nazzjonali dwar il-pagamenti diretti lis-sottokuntratturi, pereżempju billi jipprevedu għal pagamenti diretti lis-sottokuntratturi mingħajr ma huma jkollhom il-ħtieġa li jitolbu tali pagament dirett.

8. Dawk l-Istati Membri li għażlu li jipprevedu miżuri skont il-paragrafi 3, 5 jew 6 għandhom jispeċifikaw, skont il-liġi, ir-regolament jew id-dispożizzjonijiet amministrattivi u wara li kkunsidraw id-dritt tal-Unjoni, il-kondizzjonijiet ta' implimentazzjoni għal dawk il-miżuri. Billi jagħmlu dan, l-Istati Membri jistgħu jillimitaw l-applikabilità tagħhom, pereżempju fir-rigward ta' ċerti tipi ta' kuntratti, ċerti kategoriji ta' awtoritajiet kontraenti jew operaturi ekonomiċi kif ukoll ta' ċerti ammonti."

Id-dritt Taljan

9 It-tielet sentenza tal-Artikolu 105(2) tad-decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 50 – Kodiċi dwar il-Kuntratti Pubbliċi) tat-18 ta' April 2016 (suppliment ordinarju għall-GURI Nru 91 tad-19 ta' April 2016, iktar 'il quddiem id-"Digriet Leġiżlattiv Nru 50/2016"), tipprevedi:

"Bla ħsara għad-dispożizzjonijiet tal-paragrafu 5, is-subappalt potenzjali ma jistax jeċċedi l-proporzjoni ta' 30 % tal-ammont totali tal-kuntratt għal xogħlijiet, għal servizzi u għal provvisti."

10 L-Artikolu 105(5) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 50/2016 huwa fformulat kif ġej:

"Għax-xogħlijiet imsemmija fl-Artikolu 89(11) u bla ħsara għal-limiti previsti minn dan l-istess paragrafu, is-subappalt potenzjali ma jistax jeċċedi 30 % tal-ammont tax-xogħlijiet u ma jistax jiġi diviż mill-ġdid mingħajr raġunijiet oġġettivi."

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

11 Permezz ta' avviż ta' kuntratt pubbliku ppubblikat fix-xahar ta' Awwissu 2016, Autostrade per l'Italia nedhiet proċedura ristretta għall-għoti, permezz ta' sejħa għal offerti, ta' xogħlijiet ta' estensjoni tal-ħames karreġġata tal-awtostrada Taljana A8 bejn il-barriera tan-nollijiet ta' Milano Nord (l-Italja) u l-interkonnessjoni ta' Lainate (l-Italja), għal ammont bażiku ta' EUR 85 211 216.84, eskluża l-VAT.

12 Vitali ġiet eskluża mill-proċedura għall-għoti tal-kuntratt minħabba li l-limitu ta' 30 % previst, fir-rigward ta' subappalt, fl-Artikolu 105(2) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 50/2016 kien inqabeż.

13 Vitali ressqet rikors quddiem il-qorti tar-rinviju intiż, b'mod partikolari, sabiex tiġi ammessa mill-ġdid fil-proċedura għall-għoti ta' kuntratt.

14 Permezz ta' sentenza parzjali tal-5 ta' Jannar 2018, il-qorti tar-rinviju ċaħdet il-motivi kollha invokati minn Vitali insostenn ta' dan ir-rikors, bl-eċċezzjoni ta' dak ibbażat fuq in-nuqqas ta' konformità, mad-dritt tal-Unjoni, tal-limitu ta' 30 % fir-rigward ta' subappalt, previst mid-dritt Taljan.

15 Il-qorti tar-rinviju għandha dubji dwar il-kompatibbiltà ta' tali limitu kwantitattiv mal-Artikoli 49 u 56 TFUE, mal-Artikolu 71 tad-Direttiva 2014/24 kif ukoll mal-prinċipju ta' proporzjonalità.

16 Din il-qorti tosserva li l-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) iddeċieda fis-sens li l-leġiżlatur nazzjonali għandu dritt jiffissa, fir-rigward ta' subappalti, limiti iktar stretti minn dawk previsti mid-dispożizzjonijiet rilevanti tad-dritt tal-Unjoni, sa fejn tali limiti iktar stretti jkunu ġġustifikati, minn naħa, fid-dawl tal-prinċipji ta' vijabbiltà soċjali u, min-naħa l-oħra, b'kunsiderazzjoni tal-valuri esposti fl-Artikolu 36 TFUE, li fosthom jinsabu l-ordni pubbliku u s-sigurtà pubblika. L-imsemmija qorti tenfasizza, barra minn hekk, li l-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) huwa tal-opinjoni li l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-limiti kwantitattivi għas-subappalti fil-qasam ta' kuntratti pubbliċi, liema ġurisprudenza tirrigwarda d-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132), ma tapplikax fil-kuntest tad-Direttiva 2014/24.

17 Madankollu, il-qorti tar-rinviju tosserva wkoll li, bħad-Direttiva 2004/17/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 li tikkoordina l-proċeduri ta' akkwisti ta' entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi ta' l-ilma, l-enerġija, t-trasport u postali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 19), u bħad-Direttiva 2004/18, id-Direttiva 2014/24 ma tipprevedi ebda limitu kwantitattiv għas-subappalti. Skont il-qorti tar-rinviju, il-fatt li għas-subappalt hemm previst limitu ġenerali ta' 30 % meta mqabbel mal-ammont totali tal-kuntratt jista' jrendi iktar diffiċli għall-impriżi, b'mod partikolari għall-impriżi żgħar u ta' daqs medju, l-aċċess għall-kuntratti pubbliċi, u b'hekk jiġu preklużi l-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Dan il-limitu huwa ffissat b'mod astratt għal perċentwali partikolari tas-suq, indipendentement mill-possibbiltà li tiġi vverifikata l-kapaċità ta' subappaltaturi potenzjali u mingħajr ebda riferiment għan-natura essenzjali tal-kompiti kkonċernati.

18 Konsegwentement, il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni tmurx lil hinn minn dawk li huwa neċessarju sabiex jintlaħqu l-għanijiet imfittxija.

19 F'dawn iċ-ċirkustanzi, it-Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lombardia, l-Italja) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel id-domanda preliminari li ġejja lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"Il-prinċipji ta' libertà ta' stabbiliment u ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi, previsti fl-Artikoli 49 u 56 [TFUE], l-Artikolu 71 tad-Direttiva [2014/24], li ma jipprevedix limitazzjonijiet kwantitattivi għas-subappalt, u l-prinċipju ta' proporzjonalità rrikonoxxut mid-dritt Ewropew, jipprekludu l-applikazzjoni ta' leġiżlazzjoni nazzjonali dwar il-kuntratti pubbliċi, bħal dik Taljana prevista fit-tielet inċiż tal-Artikolu 105(2) tad-[Digriet Leġiżlattiv nº 50/2016], li tipprovdi li s-subappalt ma jistax jaqbeż il-kwota ta' 30 % tal-ammont totali tal-kuntratt għal xogħlijiet, għal servizzi jew għal provvisti?"

20 It-talba tal-qorti tar-rinviju sabiex it-talba għal deċiżjoni preliminari tiġi trattata f'qasir żmien konformement mal-Artikolu 105(1) tar-Regoli tal-Proċedura tal-Qorti tal-Ġustizzja ġiet miċħuda b'digriet tal-President tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-8 ta' Marzu 2018, Vitali (C-63/18, mhux ippubblikat, EU:C:2018:199).

Fuq id-domanda preliminari

21 Permezz tad-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikoli 49 u 56 TFUE u d-Direttiva 2014/24 għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita għal 30 % il-parti mill-kuntratt li l-offerent huwa awtorizzat jagħti b'subappalt lil terzi.

22 Preliminarjament, għandu jiġi rrilevat li peress li l-valur eskluż il-VAT tal-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali huwa ogħla mil-limitu ta' EUR 5 225 000 previst fl-Artikolu 4(a) tad-Direttiva 2014/24, huwa b'riferiment għal din tal-aħħar li għandha tingħata risposta għat-talba għal deċiżjoni preliminari preżenti.

23 Għandu jitfakkar li din id-direttiva għandha bħala għan, hekk kif essenzjalment joħroġ mill-premessa 1 tagħha, li waqt l-għoti ta' kuntratti pubbliċi tiżgura l-osservanza, fost oħrajn, tal-moviment liberu tal-merkanzija, tal-libertà ta' stabbiliment u tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi kif ukoll tal-prinċipji li jirriżultaw minn dawn bħal, partikolarment, l-ugwajanza fit-trattament, in-nondiskriminazzjoni, il-proporzjonalità u t-trasparenza u li tiggarantixxi li l-għoti ta' kuntratti pubbliċi jkun miftuħ għall-kompetizzjoni.

24 B'mod partikolari, għal dan il-għan, l-imsemmija direttiva espressament tipprevedi, fl-Artikolu 63(1) tagħha, il-possibbiltà għall-offerent li jirrikorri, taħt ċerti kundizzjonijiet, għall-kapaċitajiet ta' entitajiet oħrajn sabiex jissodisfa ċerti kriterji ta' selezzjoni għall-operaturi ekonomiċi.

25 Barra minn hekk, l-Artikolu 71 tal-istess direttiva, li jirrigwarda speċifikament is-subappalt, jipprovdi fil-paragrafu 2 tiegħu, li l-awtorità kontraenti tista' titlob jew tista' tkun obbligata minn Stat Membru li titlob lill-offerent jindika, fl-offerta tiegħu, kwalunkwe parti mill-kuntratt li huwa għandu potenzjalment l-intenzjoni jagħti b'subappalt lil terzi kif ukoll is-subappaltaturi proposti.

26 Minn dan jirriżulta li, bħal mid-Direttiva 2004/18 li hija ħassret, id-Direttiva 2014/24 tipprovdi l-possibbiltà, għall-offerenti, li jirrikorru għal subappalt sabiex jeżegwixxu kuntratt, sakemm il-kundizzjonijiet li hija tipprevedi jkunu ssodisfatti (ara, f'dan is-sens, għal dak li jirrigwarda d-Direttiva 2004/18, is-sentenza tal-14 ta' Lulju 2016, Wrocław - Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punti 31 sa 33).

27 Fil-fatt, skont ġurisprudenza stabbilita u hekk kif jirriżulta mill-premessa 78 tad-Direttiva 2014/24, huwa ta' interesss għall-Unjoni li, fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi, ikun infurzat li sejħa għall-offerti tkun miftuħa għall-kompetizzjoni. L-użu ta' subappalt, li jista' jiffavorixxi l-aċċess ta' impriżi żgħar u ta' daqs medju għall-kuntratti pubbliċi, jikkontribwixxi sabiex jintlaħaq dan l-għan (ara, f'dan is-sens. sentenza tal-5 ta' April 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punt 48 u l-ġurisprudenza ċċitata).

28 Barra minn hekk, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet fil-punt 35 tas-sentenza tal-14 ta' Lulju 2016, Wrocław - Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562), li kienet tirrigwarda l-interpretazzjoni tad-Direttiva 2004/18, li klawżola fl-ispeċifikazzjonijiet ta' kuntratt pubbliku għal xogħlijiet li timponi limitazzjonijiet fuq l-użu ta' subappaltaturi għal parti mill-kuntratt stabbilita b'mod astratt bħala perċentwali partikolari tiegħu, u dan indipendentement mill-possibbiltà ta' verifika tal-kapaċitajiet tas-subappaltatur potenzjali u mingħajr ebda riferiment għan-natura essenzjali tal-kompiti kkonċernati, hija inkompatibbli ma' din id-direttiva, applikabbli fil-kuntest tat-tilwima li wasslet għal din is-sentenza.

29 F'dan ir-rigward, għandu jiġi rrilevat li għalkemm l-Artikolu 71 tad-Direttiva 2014/24 jirripproduċi essenzjalment il-kliem tal-Artikolu 25 tad-Direttiva 2004/18, huwa madankollu jistabbilixxi regoli supplimentari fir-rigward ta' subappalt. B'mod partikolari, dan l-Artikolu 71 jipprevedi l-possibbiltà għall-awtorità kontraenti li titlob, u saħansitra l-possibbiltà li tkun obbligata mill-Istat Membru li titlob lill-offerent jinformaha bl-intenzjonijiet tiegħu fir-rigward ta' subappalt, kif ukoll il-possibbiltà, taħt ċerti kundizzjonijiet, għall-awtorità kontraenti li tħallas direttament lis-subappaltatur il-pagamenti dovuti għas-servizzi, provvisti jew xogħlijiet ipprovduti lill-kuntrattur prinċipali. Barra minn hekk, l-imsemmi Artikolu 71 jipprovdi li l-awtoritajiet kontraenti jistgħu jivverifikaw jew ikunu obbligati mill-Istati Membri jivverifikaw jekk jeżistux raġunijiet sabiex xi subappaltaturi jiġu esklużi skont l-Artikolu 57 ta' din id-direttiva, relatati, b'mod partikolari, mal-parteċipazzjoni f'organizzazzjoni kriminali, mal-korruzzjoni jew mal-frodi.

30 Madankollu, ma jistax jiġi dedott mir-rieda tal-leġiżlatur tal-Unjoni li jikkontrolla b'mod iktar preċiż, permezz tal-adozzjoni ta' tali regoli, is-sitwazzjonijiet li fihom l-offerent jirrikorri għal subappalt, li l-Istati Membri għandhom issa l-possibbiltà li jillimitaw dan l-użu ta' supabbalt għal parti mill-kuntratt iffissata b'mod astratt għal ċertu perċentwali tiegħu, bħal-limitu impost mil-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

31 F'dan ir-rigward, il-Gvern Taljan isostni li huwa permess li l-Istati Membri jipprevedu miżuri differenti minn dawk speċifikament elenkati fid-Direttiva 2014/24, sabiex jiżguraw, fost oħrajn, l-osservanza tal-prinċipju ta' trasparenza fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, peress li dan il-prinċipju huwa partikolarment enfasizzat f'din id-direttiva.

32 B'mod iktar speċifiku dan il-gvern jenfasizza l-fatt li l-limitazzjoni tal-użu ta' subappalt inkwistjoni fil-kawża prinċipali hija ġġustifikata fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari prevalenti fl-Italja, fejn is-subappalt kien dejjem wieħed mill-istrumenti użati sabiex jitwettqu operazzjonijiet kriminali. Billi tillimita l-parti mill-kuntratt li tista' tingħata b'subappalt, il-leġiżlazzjoni nazzjonali tagħmel inqas attraenti l-parteċipazzjoni fil-kuntratti pubbliċi għall-organizzazzjonijiet kriminali, u dan huwa ta' natura li jipprevjeni l-fenomenu tal-infiltrazzjoni mafjuża fil-kuntratti pubbliċi u li jipproteġi għaldaqstant l-ordni pubbliku.

33 Huwa minnu, bħalma josserva l-Gvern Taljan, li l-premessi 41 u 105 tad-Direttiva 2014/24 kif ukoll ċerti dispożizzjonijiet ta' din tal-aħħar bħall-Artikolu 71(7), jindikaw espressament li l-Istati Membri jibqgħu liberi li fil-leġiżlazzjoni nazzjonali tagħhom jipprevedu regoli iktar stretti f'dan ir-rigward minn dawk previst fl-imsemmija direttiva fil-qasam tas-subappalt, bil-kundizzjoni li dawn ir-regoli jkunu kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni.

34 Huwa wkoll minnu, hekk kif jirriżulta b'mod partikolari mill-kriterji ta' selezzjoni kwantitattivi previsti mid-Direttiva 2014/24, partikolarment ir-raġunijiet għal esklużjoni stabbiliti fl-Artikolu 57(1) tagħha, li permezz tal-adozzjoni ta' tali dispożizzjonijiet il-leġiżlatur tal-Unjoni xtaq jevita li l-operaturi ekonomiċi li kienu s-suġġett ta' kundanna, mogħtija b'sentenza definittiva, taħt il-kundizzjonijiet previsti f'dan l-artikolu, jipparteċipaw fi proċedura ta' għoti ta' kuntratti.

35 Bl-istess mod, il-premessa 41 tad-Direttiva 2014/24 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 u tas-sigurtà pubblika, bil-kundizzjoni li dawn il-miżuri jkunu konformi mat-Trattat FUE, filwaqt li l-premessa 100 ta' din id-direttiva tippreċiża li l-kuntratti pubbliċi ma għandhomx jingħataw, fost oħrajn, lil operaturi ekonomiċi li pparteċipaw f'organizzazzjoni kriminali.

36 Barra minn hekk, skont ġurisprudenza stabbilita, l-Istati Membri għandhom jingħataw ċertu marġni ta' diskrezzjoni għall-adozzjoni ta' miżuri intiżi sabiex jiggarantixxu l-osservanza tal-obbligu ta' trasparenza, li l-awtoritajiet kontraenti għandhom fil-proċedura kollha 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 tal-osservanza 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 kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitata).

37 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).

38 Madankollu, anki jekk jiġi preżunt li restrizzjoni kwantitattiva għall-użu ta' 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 l-għan.

39 Għandu jitfakkar, f'dan ir-rigward, li l-awtoritajiet kontraenti għandhom josservaw, matul il-proċedura kollha, il-prinċipji ta' għoti ta' kuntratti stabbiliti fl-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24, fejn fosthom jinsabu, b'mod partikolari, il-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament, ta' trasparenza u ta' proporzjonalità (sentenza tal-20 ta' Settembru 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punt 38).

40 B'mod partikolari, hekk kif tfakkar fil-punt 30 tas-sentenza preżenti, il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali tipprojbixxi, b'mod ġenerali u astratt, l-użu ta' subappalt li jeċċedi perċentwali partikolari mill-kuntratt pubbliku kkonċernat, b'tali mod li din il-projbizzjoni tapplika jkun xi jkun is-settur ekonomiku kkonċernat mill-kuntratt inkwistjoni, in-natura tax-xogħlijiet jew l-identità tas-subappaltaturi. Barra minn hekk, din il-projbizzjoni ġenerali ma tħallix spazju għal evalwazzjoni każ b'każ minn din l-entità kontraenti (ara, b'analoġija, is-sentenza tal-5 ta' April 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punti 54 u 55).

41 Minn dan isegwi li, fil-kuntest ta' leġiżlazzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għall-kuntratti kollha, parti kbira mix-xogħlijiet, provvisti jew servizzi kkonċernati għandhom jitwettqu mill-offerent innifsu, taħt piena li jiġi eskluż awtomatikament mill-proċedura ta' għoti tal-kuntratt, inkluż fil-każ fejn l-entità kontraenti tkun f'pożizzjoni li tivverifika l-indentitajiet tas-subappaltaturi kkonċernati jew fejn hija tqis, wara verifika, li tali projbizzjoni ma hijiex neċessarja sabiex tiġi miġġielda l-kriminalità organizzata fil-kuntest tal-kuntratt inkwistjoni.

42 Hekk kif issostni l-Kummissjoni, miżuri inqas restrittivi jistgħu jilħqu l-għan imfittex mil-leġiżlatur Taljan, bħal dawk previsti fl-Artikolu 71 tad-Direttiva 2014/24 u mfakkra fil-punt 29 tas-sentenza preżenti. Fil-fatt, hekk kif tindika l-qorti tar-rinviju, id-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 jeċċedu għas-sejħiet għal offerti pubbliċi.

43 Għaldaqstant, restrizzjoni għall-użu ta' subappalt bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma tistax titqies li hija kompatibbli mad-Direttiva 2014/24.

44 Din il-konklużjoni ma tistax tiġi mminata mill-argument imressaq mill-Gvern Taljan li jipprovdi li l-konrolli li għandha twettaq l-awtorità kontraenti taħt id-dritt nazzjonali ma humiex effettivi. Fil-fatt, tali ċirkustanza li, hekk kif jidher li joħroġ mill-osservazzjonijiet stess ta' dan il-gvern, tirriżulta minn modalitajiet speċifiċi ta' dawn il-kontrolli, ma tbiddel xejn min-natura restrittiva tal-miżura nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Barra minn hekk, il-Gvern Taljan imkien ma wera, fil-kuntest tal-kawża preżenti, li d-diversi regoli previsti fl-Artikolu 71 tad-Direttiva 2014/24, li permezz tagħhom l-Istati Membri jistgħu jillimitaw l-użu ta' subappalt, kif ukoll ir-raġunijiet għall-esklużjoni

tas-subappaltaturi reżi possibbli skont l-Artikolu 57 ta' din id-direttiva, u li għalihom jirreferi l-Artikolu 71(6)(b) tagħha, ma jistgħux jiġu implimentati b'mod li jippermetti li jintlaħaq l-għan imfittex mil-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

45 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet kollha preċedenti, ir-risposta għad-domanda preliminari għandha tkun li d-Direttiva 2014/24 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 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, 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 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, kif emendata bir-Regolament ta' Delega tal-Kummissjoni (UE) 2015/2170 tal-24 ta' Novembru 2015, għandha tiġi interpretata fis-sens li tipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li tillimita għal 30 % l-proporzjon tal-kuntratt li l-offerent huwa awtorizzat jagħti b'subappalt lil terzi.

Firem