SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Is-Sitt Awla)

8 ta' Frar 2018*

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Kuntratti pubbliċi – Artikoli 49 u 56 TFUE – Direttiva 2004/18/KE – Raġunijiet għal esklużjoni mill-parteċipazzjoni f'sejħa għal offerti – Servizzi ta' assigurazzjoni – Parteċipazzjoni ta' diversi sindakati ta' Lloyd's of London fl-istess sejħa għal offerti – Sottoskrizzjoni ta' offerti mir-rappreżentant ġenerali ta' Lloyd's of London għall-pajjiżi kkonċernati – Prinċipji ta' trasparenza, ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni – Proporzjonalità"

Fil-Kawża C-144/17,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mit-Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Calabria, l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tat-22 ta' Frar 2017, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fit-22 ta' Marzu 2017, fil-proċedura

Lloyd's of London

vs

Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Is-Sitt Awla),

komposta minn C. G. Fernlund, President tal-Awla, J.-C. Bonichot u E. Regan (Relatur), Imħallfin,

Avukat Ġenerali: E. Tanchev,

Reġistratur: A. Calot Escobar,

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

– għal Lloyd's of London, minn R. Villata, A. Degli Esposti u P. Biavati, avvocati,

– għall-Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria, minn V. Zicaro, avvocato,

– għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn E. De Bonis, avvocato dello Stato,

– għall-Kummissjoni Ewropea, minn N. Khan, G. Gattinara u P. Ondrůšek, bħala aġenti,

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

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-prinċipji ta' trasparenza, ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni li jirriżultaw mill-Artikoli 49 u 56 TFUE u li huma previsti fl-Artikolu 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] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132).

2 Din it-talba ġiet ippreżentata fil-kuntest ta' kawża bejn il-Lloyd's of London (iktar 'il quddiem il-"Lloyd's") u l-Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria (Aġenzija Reġjonali għall-Protezzjoni tal-Ambjent ta' Calabria, L-Italja) (iktar 'il quddiem l-"Arpacal"), dwar id-deċiżjoni ta' din tal-aħħar li teskludi żewġ "*sindikati*" (iktar 'il quddiem is-"sindikati") membri tal-Lloyd's mill-parteċipazzjoni fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku ta' servizzi ta' assigurazzjoni.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

Id-Direttiva 2004/18

3 Skont il-premessa 46 tad-Direttiva 2004/18:

"Kuntratti għandhom jiġu assenjati fuq il-bażi ta' kriterja oġġettiva li tassigura konformità mal-prinċipji ta' trasparenza, bla diskriminazzjoni u trattament ugwali u li tiggarantixxi illi l-offerti huma assessjati fuq il-kondizzjonijiet ta' kompetizzjoni effettiva. […]"

4 L-Artikolu 2 ta' din id-direttiva kien jipprovdi:

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

5 L-Artikolu 45 tal-imsemmija direttiva kien jistabbilixxi li l-kawżi ta' esklużjoni mill-parteċipazzjoni ta' operatur ekonomiku f'kuntratt pubbliku.

6 Id-Direttiva 2004/18 tħassret 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] (ĠU 2014 L 94, p. 65). Skont l-Artikolu 90(1) tad-Direttiva 2014/24, l-Istati Membri għandhom idaħħlu fis-seħħ id-dispożizzjonijiet neċessarji sabiex jikkonformaw ruħhom ma' din id-direttiva sa mhux iktar tard mit-18 ta' April 2016. Skont l-Artikolu 91 ta' din id-direttiva, id-Direttiva 2004/18 tħassret b'effett mill-istess data.

Id-Direttiva 2009/138/KE

7 Id-Direttiva 2009/138/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-25 ta' Novembru 2009 dwar il-bidu u l-eżerċizzju tan-negozju tal-assigurazzjoni u tar-riassigurazzjoni (Solvibbiltà II) (ĠU 2009, L 335, p. 1), fil-paragrafu 2 tal-Artikolu 145 tagħha, intitolat "Kondizzjonijiet għall-istabbiliment ta' fergħa", tipprovdi dan li ġej:

"L-Istati Membri għandhom jeħtieġu li kull impriża tal-assigurazzjoni li tipproponi li tistabbilixxi fergħa fit-territorju ta' Stat Membru ieħor, tipprovdi l-informazzjoni li ġejja meta tagħti n-notifika prevista fil-paragrafu 1:

[…]

ċ) l-isem ta' persuna li għandha poteri suffiċjenti sabiex torbot, f'relazzjoni ma' partijiet terzi, l-impriża tal-assigurazzjoni jew, fil-każ tal-Lloyd's, sottofirmatarji kkonċernati, u tirrappreżentaha jew tirrappreżentahom fir-relazzjonijiet mal-awtoritajiet u l-qrati tal-Istat Membru ospitanti, (l-aġent awtorizzat);

[…]

Fir-rigward ta' Lloyd's, fil-każ ta' xi litigazzjoni fl-Istat Membru ospitanti li tirriżulta minn impenji assigurati, il-persuni assigurati ma għandhomx jiġu trattati inqas favorevolment milli kieku l-litigazzjoni kienet inġiebet kontra negozji ta' tip konvenzjonali."

8 L-Anness III ta' din id-direttiva, intitolat "Forom legali ta' impriżi", jinkludi, f'kull waħda mill-partijiet tiegħu A sa C, marbuta mal-forom tal-impriżi ta' assigurazzjoni tal-ħajja u ta' assigurazzjoni mhux tal-ħajja kif ukoll ta' riassigurazzjoni, il-punt 27, li jsemmi, fir-rigward tar-Renju Unit, b'mod partikolari, l-assoċjazzjoni tas-sottoskritturi Lloyd's.

Id-dritt Taljan

9 Id-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 (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 163, li Jistabbilixxi l-Kodiċi tal-Kuntratti Pubbliċi għal Xogħlijiet, għal Servizzi u għal Provvisti skont id-Direttivi 2004/17/KE u 2004/18/KE), tat-12 ta' April 2006 (Suppliment ordinarju għall-GURI Nru 100, tat-2 ta' Mejju 2006), kif emendat bid-Digriet-Liġi Nru 135, tal-25 ta' Settembru 2009 (GURI Nru 223, tal-25 ta' Settembru 2009) ikkonvertit f'liġi permezz tal-Liġi Nru 166, tal-20 ta' Novembru 2009 (GURI Nru 274, tal-24 ta' Novembru 2009) (iktar 'il quddiem id-"Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006"), jirregola, fl-intier tagħhom, il-proċeduri fl-Italja ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal servizzi u għal provvisti.

10 L-Artikolu 38(1)(m)(c) tad-digriet leġiżlattiv kien jipprovdi li huma eskluži mill-parteċipazzjoni fil-proċeduri għall-għoti ta' konċessjonijiet u ta' kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi, u ma jistgħux jikkonkludu kuntratti marbuta magħhom jew u lanqas kuntratti ta' subappalti, l-offerenti li "[…] għandhom ma' offerent ieħor fl-istess proċedura relazzjoni ta' kontroll fis-sens tal-Artikolu 2359 tal-kodiċi ċivili, jew għandhom miegħu kwalunkwe relazzjoni, anki fattwali, jekk dan il-kontroll jew din ir-relazzjoni tkun timplika li l-offerti huma imputabbli lil ċentru deċiżjonali wieħed".

11 Fir-rigward, b'mod partikolari, tad-dikjarazzjonijiet li għandhom jiġu ppreżentati mill-kandidati jew mill-offerenti, l-Artikolu 38(2) tal-imsemmi digriet leġiżlattiv kien jipprovdi:

"Għall-finijiet tal-paragrafu 1(m)(c), l-offerent għandu jehmeż ma' dawn id-dikjarazzjonijiet:

a) id-dikjarazzjoni li huma ma għandu ma' ebda persuna relazzjoni ta' kontroll fis-sens tal-Artikolu 2359 tal-kodiċi ċivili, u li huwa għamel l-offerta b'mod awtonomu;

b) id-dikjarazzjoni li huwa ma għandu l-ebda konjizzjoni tal-parteċipazzjoni fl-istess proċedura ta' persuni li għandhom miegħu waħda mir-relazzjonijiet ta' kontroll previsti fl-Artikolu 2359 tal-kodiċi ċivili u li huwa għamel l-offerta b'mod awtonomu;

ċ) id-dikjarazzjoni li huwa għandu konjizzjoni tal-parteċipazzjoni fl-istess proċedura ta' persuni li għandhom miegħu relazzjoni ta' kontroll prevista fl-Artikolu 2359 tal-kodiċi ċivili u li huwa għamel l-offerta b'mod awtonomu.

Fl-ipoteżijiet previsti fil-paragrafi a), b) u ċ), l-awtorità kontraenti għandha teskludi lill-offerenti li fir-rigward tagħhom hija tikkonstata, abbażi ta' elementi inkontestabbli, li l-offerti huma imputabbli lil ċentru deċiżjonali wieħed. Il-verifika u l-esklużjoni possibbli jsiru wara l-ftuħ tal-enveloppi li jkun fihom l-offerta ekonomika."

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

12 Fit-13 ta' Awwissu 2015, l-Arpacal bdiet proċedura miftuħa ta' għoti ta' kuntratt pubbliku ta' servizzi ta' assigurazzjoni, intiż għall-kopertura tar-riskju marbut mar-responsabbiltà ċivili ta' din l-aġenzija fir-rigward ta' terzi u l-ħaddiema għall-perijodu li jkopri s-snin 2016 sa 2018. Il-kuntratt kellu jingħata skont il-kriterju tal-offerta l-iktar ekonomikament vantaġġuża.

13 F'din il-proċedura pparteċipaw b'mod partikolari żewġ sindikati membri tal-Lloyd's, Arch u Tokio Marine Kiln. L-offerti tagħhom kienu t-tnejn li huma sottoskritti mill-mandatarju speċjali tar-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja.

14 Bid-deċiżjonijiet tad-29 ta' Settembru 2015 u l-1 ta' Ottubru 2016, l-Arpacal eskludiet lil dawn iż-żewġ sindikati mill-proċedura, minħabba l-ksur tal-Artikolu 38(1)(m)(c) tad-digriet leġiżlattiv Nru 163/2006.

15 Meta ġiet adita b'kawża ppreżentata mil-Lloyd's permezz tar-rappreżentant ġenerali tagħha għall-Italja, il-qorti tar-rinviju, it-Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Calabria, L-Italja), iċċensurat dawn iż-żewġ deċiżjonijiet permezz tas-sentenzi tad-19 ta' Jannar u tal-21 ta' Novembru 2016 u ordnat, fi tmiem kull waħda minn dawn tal-aħħar, ir-riammissjoni ta' dawn is-sindikati fil-proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku.

16 Permezz ta' żewġ deċiżjonijiet adottati fl-14 ta' Diċembru 2016, l-Arpacal eskludiet mill-ġdid dawn iż-żewġ sindikati mill-proċedura minħabba ksur tal-istess Artikolu 38(1)(m)(c), peress li l-offerti kienu oġġettivament imputabbli lil ċentru deċiżjonali wieħed, ġaladarba l-offerti tekniċi u ekonomiċi kienu ġew ippreżentati, ifformulati u sottoskritti mill-istess persuna, jiġifieri mill-mandatarju speċjali tar-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja (iktar 'il quddiem id-"deċiżjonijiet inkwistjoni").

17 Il-Lloyd's, dejjem permezz tar-rappreżentant ġenerali tiegħu għall-Italja, ippreżentat rikors ġdid kontra d-deċiżjonijiet inkwistjoni quddiem il-qorti tar-rinviju. Insostenn ta' dan ir-rikors, il-Lloyd's issostni li hija tikkostitwixxi "persuna ġuridika kollettiva bi struttura parallela" li tifforma assoċjazzjoni rikonoxxuta ta' persuni fiżiċi jew ġuridiċi – il-membri – li jaġixxu b'mod awtonomu fi gruppi – is-sindikati – li joperaw b'mod awtonomu u f'kompetizzjoni bejniethom, minkejja li jaqgħu taħt

l-istess organizzazzjoni. Kull struttura interna hija nieqsa minn personalità ġuridika awtonoma u taġixxi permezz tar-rappreżentant ġenerali li, għal kull pajjiż, huwa uniku għas-sindikati kollha li joperaw fit-territorju.

18 Min-naħa tagħha, l-Arpacal issostni li diversi elementi jappoġġaw l-ipoteżi li ż-żewġ offerti huma imputabbli lil ċentru deċiżjonali wieħed, jiġifieri l-identiċità tal-formularji użati, is-sottoskrizzjoni unika tal-istess persuna bħala mandatarja speċjali tar-rappreżentant ġenerali għall-Italja, in-numerazzjoni progressiva ta' bolol uffiċjali taż-żewġ offerti ekonomiċi kif ukoll li l-identiċità tal-istqarrijiet u tad-dikjarazzjonijiet. Minn dan jirriżulta ksur tal-prinċipji ta' segretezza tal-offerti, ta' kompetizzjoni libera u leali kif ukoll ta' ugwaljanza fit-trattament tal-offerenti.

19 Il-qorti tar-rinviju tirrileva li, skont il-ġurisprudenza nazzjonali, meta diversi sindikati sottoskritturi tal-Lloyd's jipparteċipaw fl-istess sejħa għal offerti, is-sottoskrizzjoni mir-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja tal-fajl ta' kandidatura u tal-offerta ekonomika ta' dawn is-sindikati ma jwassalx għal ksur la tal-Artikolu 38(1)(m)(c), u tal-paragrafu 2, tad-digriet leġiżlattiv Nru 163/2006, u lanqas tal-prinċipji ta' kompetizzjoni, ta' awtonomija u ta' segretezza tal-offerti. F'dan ir-rigward, din il-ġurisprudenza enfasizzat l-istruttura partikolari tal-Lloyd's li, skont il-leġiżlazzjoni tar-Renju Unit, topera fil-pajjiżi differenti permezz ta' rappreżentant ġenerali uniku. Bl-istess mod, fl-Avviż tagħha Nru 110 tad-9 ta' April 2008, l-Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (L-Awtorità ta' Sorveljanza tal-Kuntratti Pubbliċi, l-Italja), li saret l-Autorità Nazionale Anticorruzione (L-Awtorità Nazzjonali ta' Kontra l-Korruzzjoni, L-Italja), iddikjarat li l-awtonomija tas-sindikati u l-kompetizzjoni bejniethom jippermetti li tiġi żgurata l-libertà tal-kompetizzjoni u l-ugwaljanza fit-trattament bejn il-kandidati.

20 Madankollu, il-qorti tar-rinviju tistaqsi dwar il-konformità tal-leġiżlazzjoni Taljana inkwistjoni, kif interpretata mill-ġurisprudenza nazzjonali, mad-dritt tal-Unjoni. Ċertament, id-Direttiva 2009/138 tirrikonoxxi lil-Lloyd's bħala forma ta' impriża ta' assigurazzjoni partikolari, li s-sottoskritturi tagħha huma awtorizzati joperaw fl-Unjoni permezz ta' rappreżentant ġenerali uniku għall-Istat Membru kkonċernat. Madankollu, anki jekk is-sindikati membri tal-Lloyd's joperaw b'mod awtonomu u f'kompetizzjoni bejniethom, xorta jibqa' l-fatt li l-proċeduri tal-għoti tal-kuntratti pubbliċi huma rregolati minn regoli imperattivi maħsuba sabiex tiġi osservata l-ugwaljanza fit-trattament. Issa, ċertament, meta r-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's jissottoskrivi l-offerti tas-sindikati, huwa jkun jaf il-kontenut tagħhom. Għaldaqstant, is-sottoskrizzjoni mill-istess persuna ta' diversi offerti ppreżenati minn offerenti differenti huwa ta' natura li jikkompromett l-awtonomija u s-segretezza tal-imsemmija offerti u, għaldaqstant, li jikser il-prinċipju ta' kompetizzjoni sanċit, b'mod partikolari, fl-Artikoli 101 u 102 TFUE.

21 F'dawn iċ-ċirkustanzi li t-Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Calabria) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari li ġejjin:

"Il-prinċipji sanċiti mir-regoli Ewropej fil-qasam tal-kompetizzjoni, fosthom mit-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea (TFUE), kif ukoll il-prinċipji li jirriżultaw minnhom, bħal dawk tal-awtonomija u tan-natura sigrieta tal-offerti, jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali, hekk kif interpretata mill-ġurisprudenza, li tippermetti l-parteċipazzjoni fl-istess waqt għall-istess sejħa għal offerti maħruġa minn awtorità kontraenti ta' numru ta' sindakati affiljati ma' Lloyd's of London, li l-offerti tagħhom ġew issottoskritti minn persuna waħda, b'mod speċifiku r-rappreżentant ġenerali għall-pajjiż?"

Fuq id-domanda preliminari

22 Għandu jitfakkar li, fil-kuntest tal-proċedura ta' kooperazzjoni bejn il-qrati nazzjonali u l-Qorti tal-Ġustizzja, imwaqqfa permezz tal-Artikolu 267 TFUE, hija ġurisdizzjoni ta' din tal-aħħar li tagħti lill-qorti tar-rinviju risposta utli li tgħinha tiddeċiedi l-kawża quddiemha. F'din il-perspettiva, jekk ikun meħtieġ, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha tiffurmula mill-ġdid id-domandi magħmula lilha (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-11 ta' Marzu 2008, Jager, C-420/06, EU:C:2008:152, punt 46).

23 F'dan il-każ, it-tilwima fil-kawża prinċipali tikkonċerna kuntratt pubbliku ta' servizzi ta' assigurazzjoni, li fih ma huwiex speċifikat li l-valur tiegħu jilħaq il-limitu stabbilit mid-Direttiva 2004/18. Madakollu, jeħtieġ li jitfakkar li l-għoti tal-kuntratti li, fid-dawl tal-valur tagħhom, ma jaqgħux fil-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-direttiva huwa xorta waħda suġġett 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 kif ukoll għall-obbligu ta' trasparenza naxxenti minnhom, ġaladarba dawn il-kuntratti jkunu ta' interess transkonfinali ċert skont ċerti kriterji oġġettivi (ara, is-sentenza tas-16 ta' April 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, punt 16).

24 Konsegwentement, jeħtieġ li jitqies li, bid-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi essenzjalment jekk il-prinċipji ta' trasparenza, ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni naxxenti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE u li huma previsti fl-Artikolu 2 tad-Direttiva 2004/18 għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu leġiżlazzjoni ta' Stat Membru, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li ma tippermettix l-esklużjoni ta' żewġ sindikati membri tal-Lloyd's mill-parteċipazzjoni fil-proċeduri għall-għoti tal-istess kuntratt pubbliku ta' servizzi ta' assigurazzjoni għas-sempliċi raġuni li kull waħda mill-offerti tagħhom ġiet sottoskritta mir-rappreżentant rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għal dak l-Istat Membru.

25 F'dan ir-rigward, qabel xejn jeħtieġ li jiġi speċifikat li, għalkemm id-Direttiva 2004/18 tħassret bid-Direttiva 2014/24 b'effett mit-18 ta' April 2016, minn ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li d-direttiva applikabbli, bħala prinċipju, hija dik li tkun fis-seħħ fil-mument li fih l-awtorità kontraenti tagħżel it-tip ta' proċedura li hija tkun sejra ssegwi u tiddeċiedi b'mod definittiv il-kwistjoni dwar jekk jeżistix l-obbligu jew li ssir sejħa għal offerti qabel l-għoti ta' kuntratt pubbliku. Għall-kuntrarju, huma inapplikabbli d-dispożizzjonijiet ta' Direttiva li t-terminu għat-traspożizzjoni tagħha jkun skada wara dan il-mument (ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-14 ta' Settembru 2017, Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, punt 21).

26 Ġaladarba l-proċedura tal-offerti inkwistjoni fil-kawża prinċipali ġiet varata fit-13 ta' Awwissu 2015, filwaqt li d-Direttiva 2014/24 ġiet adottata fis-26 ta' Frar 2014 u li, fi kwalunkwe każ, it-terminu għat-traspożizzjoni tagħha skada fit-18 ta' April 2016, id-Direttiva 2004/18 hija għaldaqstant applikabbli *rationae temporis* għall-kawża prinċipali.

27 Huwa stabbilit bejn il-persuni kkonċernat kollha li ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub li l-Lloyd's tikkostitwixxi assoċjazzjoni rikonoxxuta ta' membri li għandhom il-kwalità ta' persuni ġuridiċi u ta' persuni fiżiċi, liema membri, filwaqt li jaġixxu fi gruppi – is-sindikati – joperaw b'awtonomija u f'kompetizzjoni bejniethom. Madankollu, peress li kull struttura interna ma għandhiex personalità ġuridika awtonoma, is-sindikati ma jistgħu joperaw biss permezz tar-rappreżentant ġenerali li huwa uniku għal kull pajjiż. Il-Lloyd's tispeċifika wkoll li dawn is-sindikati la għandhom struttura fissa u lanqas assoċjazzjoni stabbli tal-membri, iżda biss grupp ta' dawn tal-aħħar, li l-kompożizzjoni tiegħu tista' tvarja u li kull waħda minnhom topera permezz ta' korp ta' ġestjoni proprju li jadotta deċiżjonijiet vinkolanti, minkejja li ma għandhomx personalità ġuridika proprja.

28 Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li, għalkemm, skont il-kliem tal-istess domanda preliminari, il-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali tippermetti lil żewġ sindikati membri tal-Lloyd's li jipparteċipaw fl-istess kuntratt pubbliku fil-qasam tal-assigurazzjoni, anki meta kull waħda

mill-offerti tagħhom tkun ġiet sottoskritta mir-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja, it-tilwima fil-kawża prinċipali rriżultat wara l-adozzjoni ta' diversi deċiżjonijiet, fosthom id-deċiżjonijiet inkwistjoni, li bihom l-Arpacal eskludiet lil dawn iż-żewġ sindikati mill-proċedura, speċifikament minħabba li ġaladarba l-offerti tagħhom ġew it-tnejn li huma sottoskritti mill-mandatarju speċjali tal-imsemmi rappreżentant, dan tal-aħħar neċessarjament kellu konjizzjoni tal-kontenu ta' dawn l-offerti.

29 F'dan ir-rigward, hemm lok li jitfakkar li l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18, li jistabbilixxi l-kawżi għall-esklużjoni ta' operatur ekonomiku mill-parteċipazzjoni fl-għoti ta' kuntratt pubbliku, ma jipprovdix għal kawża ta' esklużjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, intiża sabiex jiġi evitat kull riskju ta' kollużjoni bejn l-entitajiet membri tal-istess organizzazzjoni. Fil-fatt, il-kawżi ta' esklużjoni previsti f'din id-dispożizzjoni huma marbuta biss mal-kwalitajiet professjonali tal-persuni kkonċernati (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tas-16 ta' Diċembru 2008, Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, punti 42 u 43).

30 Madankollu, mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-Artikolu 45 tad-Direttiva 2004/18 ma jeskludix il-fakultà, tal-Istati Membri, li jżommu jew li jistabbilixxu, apparti dawn il-kawżi ta' esklużjoni, regoli materjali intiżi b'mod partikolari sabiex tiġi żgurata, fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi, l-osservanza tal-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament tal-offerenti kollha u ta' trasparenza, li jikkostitwixxi l-bażi tad-direttivi tal-Unjoni marbuta mal-proċeduri tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi, bil-kundizzjoni li jiġi osservat il-prinċipju ta' proporzjonalità (sentenza tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 21).

31 Huwa evidenti li miżura leġiżlattiva nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, hija intiża sabiex tevita kull kollużjoni potenzjali bejn il-parteċipanti fl-istess proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku u li tiżgura l-ugwaljanza fit-trattament tal-kandidati u t-trasparenza tal-proċedura (ara, b'analoġija, is-sentenza tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 22).

32 Madankollu, skont il-prinċipju ta' proporzjonalità, li huwa prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni, tali leġiżlazzjoni ma għandhiex tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħaq tali għan (ara, f'dan is-sens, b'mod partikolari, is-sentenzi tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punti 23 u 24; tat-23 ta' Diċembru 2009, Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punt 33, kif ukoll tat-22 ta' Ottubru 2015, Impresa Edilux u SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punt 29).

33 F'dan ir-rigward, hemm lok li jitfakkar li r-regoli tal-Unjoni fil-qasam tal-għoti tal-kuntratti pubbliċi ġew adottati fil-kuntest tat-twettiq ta' suq uniku maħsub sabiex jiġi żgurat il-moviment liberu u jiġu eliminati r-restrizzjonijiet tal-kompetizzjoni (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 25).

34 F'dan il-kuntest, huwa fl-interess tad-dritt tal-Unjoni li tiġi żgurata l-iktar parteċipazzjoni wiesgħa possibbli tal-offerenti f'sejħa għal offerti (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 26; tat-23 ta' Diċembru 2009, Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punt 40, kif ukoll tat-22 ta' Ottubru 2015, Impresa Edilux u SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punt 36).

35 Minn ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li l-esklużjoni awtomatika tal-kandidati jew tal-offerenti li jinsabu f'relazzjoni ta' kontroll jew ta' assoċjazzjoni ma' kandidati oħra jew ma' offerenti oħra tmur lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex tevita l-aġir kollużiv u, għalhekk, sabiex tiżgura l-applikazzjoni tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament u l-osservanza tal-obbligu tat-trasparenza (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 28; tat-23 ta' Diċembru 2009, Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punt 38 u 40, kif ukoll tat-22 ta' Ottubru 2015, Impresa Edilux u SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punti 36 u 38).

36 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 tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punti 29 u 30; tat-23 ta' Diċembru 2009, Serrantoni u Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punti 39 u 40, kif ukoll tat-22 ta' Ottubru 2015, Impresa Edilux u SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punt 36).

37 F'dan ir-rigward għandu jitfakkar li l-Qorti tal-Ġustizzja diġà rrilevat li l-formazzjoni ta' grupp ta' impriżi jista' jkollha għamliet u għanijiet differenti u mhux bilfors teskludi li l-impriżi kkontrollati jgawdu minn ċertu awtonomija fit-tmexxija tal-politika kummerċjali u fl-attivitajiet ekonomiċi tagħhom, b'mod partikolari fil-qasam tal-parteċipazzjoni fl-għoti ta' kuntratti pubbliċi. Fil-fatt, ir-relazzjonijiet bejn l-impriżi tal-istess grupp jistgħu jkunu rregolati minn dispożizzjonijiet partikolari, li jistgħu jiggarantixxu kemm l-indipendenza kif ukoll il-kunfidenzjalità matul it-tfassil tal-offerti li jkunu ser isiru simultanjament mill-impriżi inkwistjoni fil-kuntest tal-istess sejħa għal offerti (sentenza tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 31).

38 Għaldaqstant, l-osservanza tal-prinċipju ta' proporzjonalità tirrikjedi li l-awtorità kontraenti tkun obbligata li teżamina u li tevalwa l-fatti, bil-għan li tiddetermina jekk ir-rapport eżistenti bejn żewġ entitajiet inċidiex b'mod konkret fuq il-kontenut rispettiv tal-offerti ppreżentati fil-kuntest tal-istess proċedura ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, b'mod li l-konstatazzjoni ta' tali influwenza, irrispettivament mil-forma tagħha, hija suffiċjenti sabiex l-imsemmija impriżi jkunu jistgħu jiġu esklużi mill-proċedura (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tad-19 ta' Mejju 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, punt 32).

39 Minn dan jirriżulta, f'dan il-każ, li s-sempliċi fatt li offerti bħal dawk fil-kawża prinċipali jkunu ġew sottoskritti mill-istess persuna, jiġifieri l-mandatarju speċjali tar-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja, ma jistax jiġġustifika l-esklużjoni awtomatika tagħhom mill-kuntratt pubbliku inkwistjoni.

40 Id-distinzjoni, magħmula f'dan ir-rigward mill-Arpacal fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha, skont jekk is-sottoskrizzjoni tirrigwardax l-applikazzjoni għall-parteċipazzjoni fil-proċeduri ta' sejħa għal offerti jew inkella l-offerti finanzjarji nnifishom, hija irrilevanti. Fil-fatt, fi kwalunkwe każ, tali sottoskrizzjoni, anki jekk jiġi preżunt li din timplika li l-mandatarju speċjali u/jew ir-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's kisbu konjizzjoni tal-kontenut tal-offerti, waħdiha ma turix li minħabba dan, is-sindikati kienu ftehmu fuq il-kontenut tal-offerti rispettivi tagħhom u li, għaldaqstant, ir-relazzjonijiet eżistenti bejniethom kif ukoll l-intervent tal-mandatarju speċjali tar-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's kienu eżerċitaw influwenza konkreta fuq dawn l-offerti. Dan jgħodd ukoll għall-elementi l-oħra msemmija mill-Arpacal, li jinsabu fil-punt 18 ta' din is-sentenza.

41 Filwaqt li ġew ibbażati fuq l-unika sottoskrizzjoni tal-offerti mill-mandatarju speċjali tar-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja sabiex jiġu esklużi s-sindikati, id-deċiżjonijiet inkwistjoni b'hekk issejsu fuq il-preżunzjoni tal-eżistenza ta' kollużjoni, b'tali mod li s-sindikati ma kellhomx il-possibbiltà li juru li l-offerti rispettivi tagħhom ġew ifformulati b'mod kompletament indipendenti minn xulxin.

42 Issa, f'dan ir-rigward, jeħtieġ li jiġi rrilevat li mid-Direttiva 2009/138, b'mod partikolari mill-Artikolu 145(2)(c) tagħha jirriżulta li d-dritt tal-Unjoni applikabbli għall-attivitajiet ta' assigurazzjoni jippermetti espressament lil-Lloyd's li tkun irrappreżentata fil-konfront ta' terzi minn rappreżentant ġenerali uniku f'kull Stat Membru, b'tali mod li l-Lloyd's tista' teżerċita l-attivitajiet ta' assigurazzjoni tagħha f'Istati Membri li unikament permezz tar-rappreżentant ġenerali kompetenti, inkluża l-parteċipazzjoni f'sejħiet għal offerti marbuta mal-għoti ta' kuntratti pubbliċi ta' servizzi ta' assigurazzjoni, li fil-kuntest tagħhom l-offerti tas-sindikati għandhom jiġu sottoskritti u ppreżentati minn dan tal-aħħar.

43 Fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha, il-Lloyd's speċifikat, f'dan ir-rigward, li għandu jiġi vverfikat mill-qorti tar-rinviju, li r-rappreżentant ġenerali għall-Istat Membru kkonċernat għandu biss, skont il-proċeduri interni tal-Lloyd's, jittrażmetti fuq paġna bl-isem u l-indrizz stampati fuqha, mingħajr ma jintervjeni fil-formazzjoni tal-volontà ta' kull wieġed mis-sindikati, il-kontenut ta' mudell ta' risposta għal sejħa għal offerti u formularji standard ikkompletati u approvati minn kull wieħed mis-sindikati, fatt li jiggarantixxi li kull sindikat jopera b'awtonomija totali mis-sindikati l-oħra permezz tal-korpi ta' ġestjoni proprji tiegħu.

44 F'dawn iċ-ċirkustanzi, id-dritt tal-Unjoni jipprekludi li s-sindikati tal-Lloyd's jiġu eskluży b'mod awtomatiku mis-sejħa għal offerti inkwistjoni fil-kawża prinċipali sempliċiment minħabba li l-offerti rispettivi tagħhom ġew sottoskritti mill-mandatarju speċjali tar-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għall-Italja. Madakollu, hija l-qorti tar-rinviju li għandha tiżgura ruħha li l-offerti inkwistjoni ġew ippreżentati b'mod indipendenti minn kull wieħed minn dawn is-sindikati.

45 Għaldaqstant, jeħtieġ li jiġi osservat li, bħalma għamlet il-Kummissjoni Ewropea fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha, li l-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma tidhirx li tippermetti tali esklużjoni awtomatika, iżda tipperemtti madakollu lill-awtorità kontraenti li teskludi lill-offerenti li fil-konfront tagħhom hija tikkonstata, abbażi ta' elementi inkontestabbli, li l-offerti ma humiex ifformulati b'mod indipendenti, fatt li għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju.

46 Għaldaqstant, jeħtieġ li tingħata risposta għad-domanda magħmula li l-prinċipji ta' trasparenza, ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni naxxenti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE u li huma previsti fl-Artikolu 2 tad-Direttiva 2004/18 għandhom jiġu interpretati fis-sens li dawn ma jipprekulux leġiżlazzjoni ta' Stat Membru, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li ma tippermettix l-esklużjoni ta' żewġ sindikati tal-Lloyd's mill-parteċipazzjoni fl-istess proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku ta' servizzi ta' assigurazzjoni sempliċiment minħabba l-fatt li kull waħda mill-offerti rispettivi tagħhom ġiet sottoskritta mir-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's għal dan l-Istat Membru, iżda għall-kuntrarju tippermetti l-esklużjoni tagħhom jekk ikun jidher, minn elementi inkontestabbli, li l-offerti ma ġewx ifformulati b'mod indipendenti.

Fuq l-ispejjeż

47 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 (Is-Sitt Awla) taqta' u tiddeċiedi:

Il-prinċipji ta' trasparenza, ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' nondiskriminazzjoni naxxenti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE u li huma previsti fl-Artikolu 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], għandhom jiġu interpretati fis-sens li dawn ma jipprekulux leġiżlazzjoni ta' Stat Membru, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li ma tippermettix l-esklużjoni ta' żewġ "*syndicates*" tal-Lloyd's of London mill-parteċipazzjoni fl-istess proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku ta' servizzi ta' assigurazzjoni sempliċiment minħabba l-fatt li kull waħda mill-offerti rispettivi tagħhom ġiet sottoskritta mir-rappreżentant ġenerali tal-Lloyd's of London għal dan l-Istat Membru, iżda għall-kuntrarju tippermetti l-esklużjoni tagħhom jekk ikun jidher, minn elementi inkontestabbli, li l-offerti ma ġewx ifformulati b'mod indipendenti.

Firem