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

26 ta' Novembru 2015 *

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Kuntratti pubbliċi — Direttiva 89/665/KEE — Prinċipji ta' effettività u ta' ekwivalenza — Proċeduri ta' reviżjoni fil-qasam tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi — Terminu għall-preżentata ta' rikors — Leġiżlazzjoni nazzjonali li tissuġġetta l-azzjoni għad-danni għall-konstatazzjoni preliminari tal-illegalità tal-proċedura — Terminu ta' dekadenza li jibda jiddekorri irrispettivament mill-għarfien tal-illegalità mir-rikorrent"

Fil-Kawża C-166/14,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Verwaltungsgerichtshof (qorti amministrattiva, l-Awstrija), permezz ta' deċiżjoni tal-25 ta' Marzu 2014, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-7 ta' April 2014, fil-proċeduri

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH

fil-preżenza ta':

Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft,

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger,

Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich,

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

komposta minn T. von Danwitz, President tar-Raba' Awla, li qed jaġixxi bħala President tal-Ħames Awla, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (Relatur) u C. Vajda, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: J. Kokott,

Reġistratur: C. Strömholm, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tat-22 ta' April 2015,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal MedEval - Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH, minn M. Oder u A. Hiersche, avukati,

— għal Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, minn G. Streit, avukat,

— għall-Gvern Awstrijak, minn M. Fruhmann, bħala aġent,

* Lingwa tal-kawża: il-Ġermaniż.

— għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn A. De Stefano, avvocato dello Stato,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn B.-R. Killmann u A. Tokár, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tal-21 ta' Mejju 2015,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni 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 xogħolijiet pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal provvisti u għal xogħlijiet] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 246), kif emendata permezz tad-Direttiva 2007/66/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-11 ta' Diċembru 2007 (ĠU L 335, p. 31, iktar 'il quddiem id-"Direttiva 89/665"), kif ukoll tal-prinċipji ta' effettività u ta' ekwivalenza.

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' rikors ippreżentat minn MedEval - Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (iktar 'il quddiem "MedEval"), kontra deċiżjoni tal-Bundesvergabeamt (uffiċċju federali tal-kuntratti pubbliċi, iktar 'il quddiem l-"uffiċċju"), li permezz tagħha dan tal-aħħar ċaħad it-talba ta' MedEval intiża li tiġi kkonstatata l-illegalità tal-proċedura tal-għoti ta' kuntratt pubbliku mmexxija minn Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (federazzjoni tal-organi Awstrijaċi tas-sigurtà soċjali, iktar 'il quddiem il-"federazzjoni") u li tikkonċerna l-implementazzjoni ta' sistema ta' ġestjoni elettronika ta' riċetti mediċi, kuntratt pubbliku li ġie attribwit lil Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich (fond tas-salarji tal-ispiżjara).

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Il-premessi 2, 13, 14, 25 u 27 tad-Direttiva 2007/66 jipprovdu:

"(2) [Id-Direttiva 89/665] [tapplika] [...] biss għal kuntratti li jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni 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 dwar il-koordinazzjoni tal-proċeduri għall-għoti ta' appalti, provvista pubblika u servizz pubbliku [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132),] [...] kif interpretati mill-Qorti tal-Ġustizzja [tal-Unjoni Ewropea], tkun xi tkun il-proċedura kompetittiva jew il-mezzi tas-sejħa għall-kompetizzjoni li jintużaw, inklużi kompetizzjonijiet tad-disinn, sistemi ta' kwalifika u sistemi dinamiċi ta' akkwist. Skond il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-Istati Membri għandhom jiżguraw li jkunu disponibbli rimedji effettivi u rapidi kontra deċiżjonijiet meħuda mill-awtoritajiet kontraenti u l-entitajiet kontraenti dwar jekk kuntratt partikolari jaqax fil-kamp ta' applikazzjoni personali u materjali [tad-Direttiva 2004/18] [...]

(13) Sabiex tħares kontra l-għoti dirett illegali ta' kuntratti, li l-Qorti tal-Ġustizzja sejħet l-aktar ksur serju tal-liġi Komunitarja fil-qasam ta' l-appalti pubbliċi, min-naħa ta' awtorità kontraenti jew ta' entità kontraenti, għandu jkun hemm provvediment għal sanzjonijiet effettivi, proporzjonati u

dissważivi. Għaldaqstant, kuntratt li jirriżulta minn għoti dirett illegali għandu bħala prinċipju jitqies ineffettiv. L-ineffettività m'għandhiex tkun awtomatika iżda għandha tkun aċċertata minn korp ta' reviżjoni indipendenti, jew għandha tkun ir-riżultat ta' deċiżjoni tiegħu.

(14) L-ineffettività hi l-aktar mod effettiv biex terġa' tiġi stabbilita l-kompetizzjoni u biex jinħolqu opportunitajiet ta' negozju ġodda għal dawk l-operaturi ekonomiċi li jkunu ġew imċaħħda illegalment mill-opportunita li jikkompetu.

[...]

(25) Barra minn hekk, il-bżonn li maż-żmien tkun żgurata ċ-ċertezza ġuridika tad-deċiżjonijet meħuda mill-awtoritajiet kontraenti u mill-entitajiet kontraenti jeħtieġ l-istabbiliment ta' perijodu minimu raġonevoli ta' limitazzjoni fuq reviżjonijiet li jkunu qed ifittxu li jistabbilixxu li kuntratt hu ineffettiv.

(27) Peress li din id-Direttiva ssaħħaħ il-proċeduri ta' reviżjoni nazzjonali, speċjalment fil-każi ta' għoti dirett illegali, l-operaturi ekonomiċi għandhom ikunu mħeġġa jagħmlu użu minn dawn il-mekkaniżmi l-ġodda. Għal raġunijiet ta' ċertezza legali l-infurzabbiltà ta' l-ineffettività ta' kuntratt hija limitata għal ċertu perijodu. L-effettività ta' dawn it-termini ta' żmien għandha tkun rispettata."

4 L-Artikolu 1 tad-Direttiva 89/665 jipprovdi:

"1. Din id-Direttiva tapplika għal kuntratti msemmija fid-[Direttiva 2004/18] sakemm tali kuntratti ma jkunux eskluži skond l-Artikoli 10 sa 18 ta' din id-Direttiva.

[...]

L-Istati Membri għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa biex jiżguraw li, fir-rigward ta' kuntratti li jaqgħu taħt id-Direttiva [2004/18], 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 2f 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.

[...]

3. L-Istati Membri għandhom jiżguraw li l-proċeduri ta' reviżjoni jkunu disponibbli, taħt regoli dettaljati li l-Istati Membri jistgħu jistabbilixxu, lil kwalunkwe persuna li jkollha jew kellha interess tikseb kuntratt partikolari u li jkun sarilha jew tkun tinsab fir-riskju li jsirilha dannu minħabba ksur allegat.

[...]"

5 L-Artikolu 2 ta' din id-direttiva, intitolat "Ħtiġijiet għall-proċeduri ta' reviżjoni", jipprovdi:

"1. L-Istati Membri għandhom jiżguraw li l-miżuri meħuda fir-rigward tal-proċeduri ta' reviżjoni speċifikati fl-Artikolu 1 ikunu jinkludu dispożizzjoni għas-setgħat li:

[...]

b) jitwarrbu jew jiġi żgurat it-twarrib ta' deċiżjonijiet meħuda illegalment, inkluż it-tneħħija ta' speċifikazzjonijiet diskriminatorji tekniċi, ekonomiċi jew finanzjarji fis-sejħa għall-offerti, fid-dokumenti tal-kuntratt jew fi kwalunkwe dokument ieħor relatat mal-proċedura ta' l-għoti ta' kuntratt;

ċ) jingħataw danni lil persuni li jġarrbu ħsara minn xi ksur.

[...]

6. L-Istati Membri jistgħu jipprovdu li fil-każ fejn jiġu mitluba danni minħabba li deċiżjoni kienet meħuda illegalment, id-deċiżjoni kkontestata għandha l-ewwel titwarrab minn korp li jkollu s-setgħat neċessarji.

7. Ħlief fejn previst fl-Artikoli 2d sa 2f, l-effetti ta' l-eżerċitar tas-setgħat imsemmija fil-paragrafu 1 ta' dan l-Artikolu fuq kuntratt konkluż wara li jkun ingħata għandhom ikunu stabbiliti mil-liġi nazzjonali.

Barra minn hekk, ħlief f'każ fejn deċiżjoni jkollha tiġi mwarrba qabel l-għoti tad-danni, Stat Membru jista' jipprovdi li, wara l-konklużjoni ta' kuntratt skond l-Artikolu 1(5), paragrafu 3 ta' dan l-Artikolu jew l-Artikoli 2a sa 2f, is-setgħat tal-korp responsabbli mill-proċeduri ta' reviżjoni għandhom ikunu limitati għall-ħlas tad-danni lil kull persuna li tkun sofriet minnħabba ksur tal-liġi.

[...]"

6 L-Artikolu 2a tal-imsemmija direttiva, intitolat "Termini ta' żmien għall-applikazzjoni ta' reviżjoni", jipprovdi kif ġej:

"Meta Stat Membru jipprovdi li kwalunkwe applikazzjoni għal reviżjoni ta' deċiżjoni ta' awtorità kontraenti meħuda fil-kuntest ta', jew b'konnessjoni ma', proċedura għall-għoti tal-kuntratti li taqa' taħt il-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva 2004/18/KE għandha ssir qabel l-iskadenza ta' perijodu speċifikat, dan il-perijodu għandu jkun ta' mill-anqas għaxart ijiem kalendarju b'effett mill-jum wara d-data meta d-deċiżjoni ta' l-awtorità kontraenti tintbagħat lill-offerent jew lill-kandidat jekk jintuża faks jew mezzi elettroniċi jew, jekk jintużaw mezzi oħra ta' komunikazzjoni, dan il-perijodu għandu jkun jew ta' mill-anqas 15-il jum kalendarju, b'effett mill-jum wara d-data meta d-deċiżjoni ta' l-awtorità kontraenti tintbagħat lill-offerent jew lill-kandidat jew ta' mill-inqas għaxart ijiem kalendarju b'effett mill-jum wara d-data tar-riċevuta tad-deċiżjoni ta' l-awtorità kontraenti. Il-komunikazzjoni tad-deċiżjoni ta' l-awtorità kontraenti lil kull offerent jew kandidat għandha tkun akkumpanjata minn sommarju tar-raġunijiet rilevanti. Fil-każ ta' applikazzjoni għal reviżjoni dwar deċiżjonijiet imsemmija fl-Artikolu 2(1)(b) ta' din id-Direttiva li mhumiex soġġetti għal notifika speċifika, il-perijodu ta' żmien għandu jkun ta' mill-inqas għaxart ijiem kalendarju mid-data tal-pubblikazzjoni tad-deċiżjoni kkonċernata."

7 Taħt it-titolu "Ineffettività", l-Artikolu 2d(1) tal-istess direttiva jipprovdi:

"L-Istati Membri għandhom jiżguraw li kuntratt ikun meqjus bħala ineffettiv minn korp ta' reviżjoni indipendenti mill-awtorità kontraenti jew li l-ineffettività tiegħu hija r-riżultat ta' deċiżjoni ta' tali korp ta' reviżjoni f'xi wieħed mill-każi li ġejjin:

a) jekk l-awtorità kontraenti tkun tat kuntratt mingħajr pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt fil-*Ġurnal Uffiċjali ta' l-Unjoni Ewropea* meta dan ma jkunx permissibbli skond id-Direttiva [2004/18];

[...]"

8 Skont l-Artikolu 2f tad-Direttiva 89/665, intitolat "Termini ta' żmien":

"1. L-Istati Membri jistgħu jipprovdu li l-applikazzjoni għal reviżjoni skond l-Artikolu 2d(1) għandha ssir:

[...]

b) u fi kwalunkwe każ, qabel l-iskadenza ta' perijodu ta' mill-anqas 6 xhur b'effett mill-jum wara d-data tal-konklużjoni tal-kuntratt.

2. Fil-każi l-oħra kollha, inklużi applikazzjonijiet għal reviżjoni skond l-Artikolu 2e(1), it-termini ta' żmien għall-applikazzjoni għal reviżjoni għandhom ikunu ddeterminati mil-liġi nazzjonali, soġġetti għad-dispożizzjonijiet ta' l-Artikolu 2ċ."

Id-dritt Awstrijak

9 Id-dispożizzjonijiet li jittrasponu d-Direttiva 89/665 huma essenzjalment inklużi fil-Kapitolu II tar-Raba' Parti tal-Liġi Federali tal-2006 dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi (Bundesvergabegesetz 2006, iktar 'il quddiem il-"liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi"), li ġiet emendata diversi drabi.

10 Fil-verżjoni fis-seħħ tal-1 ta' Marzu 2011, data li fiha MedEval ressqet rikors quddiem l-uffiċċju, l-Artikolu 312(3)(3) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi kien jipprovdi li dan l-uffiċċju kien kompetenti sabiex jikkonstata l-illegalità ta' proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku, b'mod partikolari peress li din il-proċedura seħħet mingħajr pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt jew sejħa minn qabel għall-kompetizzjoni.

11 Skont l-Artikolu 331 tal-Bundesvergabegesetz 2006:

"(1) Imprenditur li kellu interess li jikseb il-konklużjoni ta' kuntratt li jaqa' taħt il-kamp ta' applikazzjoni ta' din il-liġi federali jista', sa fejn il-ksur tad-dritt invokat ikun ikkawżalu dannu, jitlob li jiġi ddikjarat li:

[...]

2. Il-proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku mingħajr pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż tal-kuntratt jew sejħa għal kompetizzjoni kienet illegali minħabba ksur tal-liġi federali preżenti, ta' regolamenti adottati abbażi tagħha jew tad-dritt Komunitarju direttament applikabbli, [...]

[...]"

12 L-Artikolu 332(3) tal-imsemmija liġi, intitolat "Kontenut u ammissibbiltà tat-talba għal konstatazzjoni", kien jipprovdi kif ġej:

"It-talbiet skont il-punti 2 sa 4 tal-Artikolu 331(1) għandhom jitressqu f'terminu ta' sitt xhur li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt. [...]"

13 L-Artikolu 334(2) tal-istess liġi kien jipprovdi li, meta l-uffiċċju jikkonstata li kuntratt ikun ingħata illegalment, peress li ma kienx hemm avviż ta' kuntratt minn qabel, huwa għandu bħala regola ġenerali, jannulla dan il-kuntratt.

14 Taħt it-titolu "Kompetenzi u proċedura", l-Artikolu 341(2) tal-Bundesvergabegesetz 2006 kien jipprovdi:

"Azzjoni għad-danni hija biss ammissibbli jekk l-awtorità ta' kontroll tal-għoti tal-kuntratti kompetenti tkun ikkonstatat minn qabel li:

[...]

2. il-proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku mingħajr pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż tal-kuntratt jew sejħa għal kompetizzjoni kienet illegali minħabba ksur tal-liġi federali preżenti, ta' regolamenti adottati abbażi tagħha jew tad-dritt Komunitarju direttament applikabbli, [...]

[...]"

Il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari

15 Fl-10 ta' Awwissu 2010, il-federazzjoni kkonkludiet kuntratt mal-fond tas-salarji tal-ispiżjara dwar l-"implementazzjoni ta' proġett pilota għall-proġett ta' ġestjoni elettronika tar-riċetti mediċinali fi tliet reġjuni piloti, inkluż is-servizzi ta' amministrazzjoni u ta' funzjonament neċessarji għal dan il-għan". Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li d-data tal-konklużjoni tal-kuntratt tikkorrispondi mal-jum tal-għoti tal-kuntratt.

16 Fl-1 ta' Marzu 2011, MedEval ressqet rikors quddiem l-uffiċċju sabiex jiġi kkonstatat li l-proċedura ta' għoti ta' kuntratt kienet illegali minħabba ksur tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, peress li l-kuntratt inkwistjoni ma kienx ġie ppubblikat minn qabel jew ma kienx hemm sejħa għall-kompetizzjoni minn qabel.

17 Fit-13 ta' Mejju 2011, abbażi tal-Artikolu 332(3) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, l-uffiċċju ddikjara ir-rikors ta' MedEval bħala inammissibbli. Fil-fatt, dan l-uffiċċju kkunsidra li t-terminu ta' sitt xhur previst f'dan l-artikolu u impost fir-rigward ta' azzjoni għal konstatazzjoni ta' illegalità jibda jiddekorri b'effett mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt, irrispettivament minn jekk f'dan il-mument MedEval kellhiex jew le għarfien tal-illegalità li taffettwa l-proċedura inkwistjoni, li, skont l-imsemmi uffiċċju, kien jawtorizza l-Artikolu 2f(1)(b) tad-Direttiva 89/665.

18 MedEval ippreżentat appell quddiem il-Verwaltungsgerichtshof (qorti amministrattiva) kontra din id-deċiżjoni.

19 Il-qorti tar-rinviju tikkonstata li l-Artikolu 312(3) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi jagħti kompetenza lill-uffiċċju sabiex, wara l-għoti ta' kuntratt, jagħmel ċerti konstatazzjonijiet, fosthom dik dwar l-illegalità tal-kuntratt ikkonċernat minħabba nuqqas ta' avviż tal-kuntratt minn qabel jew sejħa għal kompetizzjoni minn qabel. F'dan ir-rigward, din il-qorti tenfasizza li l-azzjonijiet għal konstatazzjoni ta' illegalità għandhom jiġu ppreżentati f'terminu ta' sitt xhur li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-kuntratt konformement mal-Artikolu 332(3) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi.

20 Hija tirrileva li l-Artikolu 341(2) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi jipprevedi li azzjoni għad-danni marbuta mal-għoti illegali ta' kuntratt pubbliku hija ammissibbli jekk, minn qabel, l-uffiċċju jkun ikkonstata li l-proċedura għall-għoti ta' kuntratt, li tkun saret mingħajr pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt, kienet illegali, u dan minħabba azzjoni għal konstatazzjoni ta' illegalità li hija ammissibbli jekk l-imsemmija azzjoni titressaq f'terminu ta' sitt xhur previst fl-Artikolu 332(3) ta' din l-istess liġi.

21 Il-qorti tar-rinviju tikkonstata li l-aspett partikolari tad-dritt nazzjonali tagħha jirriżulta mill-fatt li, fil-każ li l-uffiċċju jikkonstata l-illegalità tal-proċedura ta' għoti ta' kuntratt minħabba n-nuqqas minn qabel tal-pubblikazzjoni tal-avviż tal-kuntratt, dan l-uffiċċju għandu, fil-prinċipju, jiddikjara n-nullità tal-kuntratt. Dan l-aspett partikolari huwa ta' natura li joħloq rabta mill-qrib bejn l-azzjonijiet għad-danni u dawk li għandhom bħala għan li jannullaw il-kuntratt konkluż fil-kuntest tal-għoti ta' kuntratt.

22 Il-qorti tar-rinviju tistaqsi dwar jekk l-issuġġettar tal-ammissibbiltà ta' azzjoni għad-danni li għandha bħala finalità l-kisba ta' danni għal ksur tar-regoli fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal terminu ta' dekadenza ta' sitt xhur, li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt, irrispettivament mill-għarfien jew le tal-persuna li tressaq it-talba, huwiex kompatibbli mad-Direttiva 89/665 kif ukoll mal-prinċipji ta' ekwivalenza u effettività.

23 Insostenn ta' din id-domanda, din il-qorti tibbaża ruħha b'mod partikolari fuq is-sentenza Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), li tipprovdi li t-terminu li fih għandu jiġi ppreżentat rikors għall-finijiet tal-kisba ta' danni jibda jiddekorri mid-data li fiha r-rikorrent kellu għarfien jew kellu jkollu għarfien dwar l-allegata illegalità.

24 L-imsemmija qorti tenfasizza, fl-aħħar nett, il-fatt li din is-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja ngħatat madankollu qabel l-adozzjoni tad-Direttiva 2007/66, perijodu li matul tiegħu d-Direttiva 89/665 ma kinitx tipprovdi dispożizzjoni speċifika dwar it-termini relatati mar-reviżjoni fil-qasam tal-kontestazzjoni ta' kuntratti pubbliċi.

25 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Verwaltungsgerichtshof (qorti amministrattiva) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja s-segwenti domanda preliminari:

"Id-dritt tal-Unjoni Ewropea - b'mod partikolari l-prinċipji ġenerali ta' ekwivalenza u ta' effettività 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, kif emendata bid-Direttiva 2007/66/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-11 ta' Diċembru 2007, li temenda d-Direttivi tal-Kunsill 89/665/KEE u 92/13/KEE fir-rigward tat-titjib fl-effettività ta' proċeduri ta' reviżjoni dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi – għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi sitwazzjoni ġuridika nazzjonali fejn talba għal dikjarazzjoni ta' ksur tad-dritt dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi għandha ssir fi żmien sitt xhur mill-konklużjoni tal-kuntratt, jekk id-dikjarazzjoni ta' ksur tad-dritt dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi tkun prerekwiżit mhux biss biex jiġi annullat il-kuntratt iżda wkoll sabiex titressaq talba għad-danni?"

Fuq id-domanda preliminari

26 Permezz tad-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk id-dritt tal-Unjoni, b'mod partikolari, il-prinċipji ta' effettività u ta' ekwivalenza jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li tissuġġetta l-preżentata ta' rikors għall-finijiet tal-kisba ta' danni għal ksur ta' regola tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi, għall-konstatazzjoni preliminari ta' illegalità tal-proċedura ta' għoti tal-kuntratt ikkonċerna minħabba nuqqas ta' pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż tal-kuntratt, meta din l-azzjoni għal konstatazzjoni ta' illegalità hija suġġetta għal terminu ta' dekadenza ta' sitt xhur li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt pubbliku inkwistjoni, irrispettivament mill-punt dwar jekk ir-rikorrent kienx f'pożizzjoni li jkollu għarfien dwar l-eżistenza tal-illegalità li taffettwa din id-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti.

27 Preliminarjament, għandu jitfakkar li, konformement mal-ewwel u mat-tieni subparagrafi tal-Artikolu 1(1) tad-Direttiva 89/665, moqrija fid-dawl tal-premessa 2 tad-Direttiva 2007/66, id-Direttiva 89/665 ma tapplikax, f'kuntest bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għal kuntratti li jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva 2004/18, bl-eċċezzjoni madankollu ta' każijiet fejn dawn il-kuntratti jkunu eskluži mill-applikazzjoni tal-Artikoli 10 sa 18 ta' din l-aħħar direttiva. Għaldaqstant, il-kunsiderazzjonijiet segwenti huma bbażati fuq il-premessa li d-Direttiva 2004/18 hija applikabbli għall-kuntratt inkwistjoni fil-kawża prinċipali u, għalhekk, li d-Direttiva 89/665 hija wkoll applikabbli għall-proċeduri fil-kawża prinċipali, aspett li madankollu għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju.

28 Għandu jitfakkar li l-Artikolu 1(1) u (3) tad-Direttiva 89/665 jeżiġi li l-Istati Membri jieħdu l-miżuri neċessarji sabiex jiggarantixxu l-possibbiltà ta' rimedji effikaċji u kemm jista' jkun rapidi kontra deċiżjonijiet tal-awtoritajiet kontraenti li huma inkompatibbli mad-dritt tal-Unjoni u għandhom jiżguraw aċċessibbiltà kbira għal dawn ir-rimedji lil kull persuna li għandha jew kellha interess li tikseb kuntratt partikolari u li hija jew kienet leża bl-allegat ksur (sentenza Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punt 43).

29 Għal dan il-għan, id-Direttiva 89/665 tipprovdi, fl-Artikolu 2(1) tagħha, li l-Istati Membri huma obbligati jipprevedu fid-dritt nazzjonali tagħhom tliet tipi ta' rimedji li jippermettu lil persuna leża fil-kuntest ta' proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku titlob mingħand l-awtorità kompetenti fil-qasam tar-rimedji, l-ewwel nett, "miżuri interim bl-iskop li jikkoreġu l-ksur allegat jew jipprevienu aktar ħsara għall-interessi kkonċernati, inklużi miżuri biex jissospendu jew jiżguraw is-sospensjoni tal-proċedura ta' l-għoti ta' kuntratt pubbliku jew l-implimentazzjoni ta' xi deċiżjoni meħuda mill-awtorità li tagħmel il-kuntratt", it-tieni nett, l-annullament tad-deċiżjonijiet illegali u, it-tielet nett, l-għoti ta' danni.

30 Fir-rigward tat-termini marbuta mar-rikors, l-Artikolu 2f(2) tad-Direttiva 89/665, inkorporat bid-Direttiva 2007/66, jistabbilixxi li l-Istati Membri jistgħu jipprovdu termini applikabbli għar-rikorsi skont l-Artikolu 2d(1) sabiex jitolbu li kuntratt jiġi ddikjarat mingħajr effett u, fi kwalunkwe każ, perijodu ta' dekadenza ta' mill-inqas sitt xhur, li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-konklużjoni tal-kuntratt.

31 F'dan ir-rigward, il-premessi 25 u 27 tad-Direttiva 2007/66 jindikaw li r-*ratione temporis* tal-invokabbiltà tan-nuqqas ta' effett ta' kuntratt hija ġġustifikata minn "bżonn li maż-żmien tkun żgurata ċ-ċertezza ġuridika tad-deċiżjonijet meħuda mill-awtoritajiet kontraenti u mill-entitajiet kontraenti", li jeħtieġ li "[l]-effettività ta' dawn it-termini ta' żmien għandha tkun rispettata".

32 Fir-rigward tal-azzjonijiet legali l-oħra kollha li jikkonċernaw kuntratti pubbliċi, inkluż azzjonijiet li għandhom bħala għan il-kisba ta' danni, l-Artikolu 2f(2) tad-Direttiva 89/665 isostni li, bla ħsara għad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 2ċ ta' din id-direttiva, li barra minn hekk ma huwiex rilevanti għad-domanda magħmula, "it-termini ta' żmien għall-applikazzjoni għal reviżjoni għandhom ikunu ddeterminati mil-liġi nazzjonali". Għalhekk, kull Stat Membru għandu jiddefinixxi dawn it-termini proċedurali.

33 Il-fatt li l-leġiżlatur tal-Unjoni Ewropea ddeċieda, minn naħa, li jirregola espressament it-termini li fihom għandhom jitressqu azzjonijiet intiżi li kuntratti jiġu ddikjarati mingħajr effett, u min-naħa l-oħra, li l-Istat Membri jingħataw il-possibbiltà li jistabbilixxu termini ta' azzjonijiet ta' natura differenti, juri li dan il-leġiżlatur alloka importanza partikolari lill-ewwel kategorija ta' azzjonijiet, fid-dawl tal-effikaċja tas-sistema ta' azzjonijiet fil-qasam tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi.

34 Għaldaqstant, l-Artikolu 2f(1)(b) tad-Direttiva 89/665 ma jipprekludix dispożizzjonijiet tad-dritt nazzjonali, bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li jipprovdu li rikors intiż li jiċċaħħad mill-effetti kuntratt pubbliku li jkun ġie konkluż mingħajr pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt jew mingħajr sejħa għal kompetizzjoni minn qabel, għandu jiġi ppreżentat f'terminu ta' sitt xhur b'effett mill-jum wara d-data tal-għoti ta' dan il-kuntratt, sa fejn id-data tal-għoti tal-kuntratt tikkorrispondi mad-data tal-konklużjoni tal-kuntratt. Tali dispożizzjonijiet jissodisfaw ukoll l-għan tal-Artikolu 2f(1)(b) tad-Direttiva 89/665 kif espress b'mod partikolari fil-premessa 27 tal-preambolu tad-Direttiva 2007/66, li jipprovdi li l-limitazzjoni tal-invokabbiltà tan-nuqqas ta' effetti ta' kuntratt għandha tiġi osservata.

35 Fir-rigward tal-azzjoni għad-danni, għandu jiġi rrilevat li d-Direttiva 89/665 tipprovdi, fl-Artikolu 2(6) tagħha, li l-Istati Membri jistgħu jissuġġettaw l-eżerċizzju ta' tali azzjoni għall-annullament preliminari tad-deċiżjoni kkontestata minn "korp li jkollu s-setgħat neċessarji", mingħajr madankollu ma jinkludi regola dwar it-termini ta' rikors jew ta' kundizzjonijiet oħra ta' ammissibbiltà ta' tali azzjonijiet.

36 F'dan il-każ, jidher, fil-prinċipju, li l-Artikolu 2(6) tad-Direttiva 89/665 ma jipprekludix dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali, bħall-Artikolu 341(2) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, li tipprovdi li l-konstatazzjoni ta' ksur tad-dritt tal-kuntratti hija l-prerekwiżit ta' ammissibbiltà ta' azzjoni għad-danni. Madankollu, l-applikazzjoni konġunta tal-Artikolu 341(2) u tal-Artikolu 332(3) tal-liġi federali dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi għandha l-effett li azzjoni għad-danni hija inammissibbli fin-nuqqas ta' kisba minn qabel ta' deċiżjoni li tikkonstata l-illegalità tal-kuntratt inkwistjoni, li tkun ingħatat fil-kuntest ta' proċedura suġġetta għal terminu ta' dekadenza ta' sitt xhur li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt pubbliku kkonċernat, irrispettivament mill-punt dwar jekk ir-rikorrent kienx f'pożizzjoni li jkollu għarfien dwar l-eżistenza tal-illegalità li taffettwa din id-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti.

37 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet li saru fil-punti 32 u 35 ta' din is-sentenza, huma l-Istat Membri li għandhom jiddefinixxu r-regoli proċedurali ta' azzjonijiet għad-danni. Madankollu, dawn ir-regoli proċedurali ma għandhomx ikunu inqas favorevoli minn dawk li jikkonċernaw azzjonijiet simili previsti għall-protezzjoni ta' drittijiet tal-ordinament ġuridiku nazzjonali (prinċipju ta' ekwivalenza) u ma għandhomx irendu prattikament impossibbli jew eċċessivament diffiċli l-eżerċizzju ta' drittijiet mogħtija mill-ordinament ġuridiku tal-Unjoni (prinċipju ta' effettività) (ara, f'dan is-sens, is-sentenzi eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punt 39, kif ukoll Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, punt 46).

38 Konsegwentement, għandu jiġi eżaminat jekk il-prinċipji ta' effettività u ta' ekwivalenza jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali bħal dik esposta fil-punt 36 tas-sentenza preżenti.

39 Fir-rigward tal-prinċipju ta' effettività, għandu jiġi enfasizzat li l-grad ta' eżiġenza ta' sigurtà ġuridika dwar il-kundizzjonijiet tal-ammissibbiltà ta' azzjonijiet ma huwiex identiku skont jekk hemmx inkwistjoni azzjonijiet għal danni jew azzjonijiet intiżi li jrendu kuntratt mingħajr effett.

40 Fil-fatt, li kuntratt isir mingħajr effett, liema kuntratt ikun ġie konkluż fi tmiem proċedura ta' għoti ta' kuntratt pubbliku jtemm l-eżistenza u l-eżekuzzjoni possibbli tal-imsemmi kuntratt, u dan jikkostitwixxi intervent sostanzjali tal-awtorità amministrattiva jew ġudizzjarja fir-relazzjonijiet kuntrattwali bejn individwi u l-organi statali. Għaldaqstant, tali deċiżjoni tista' toħloq disturb kunsiderevoli u telf ekonomiku mhux biss għall-offerent rebbieħ tal-kuntratt pubbliku kkonċernat, iżda wkoll għall-awtorità kontraenti u, konsegwentement, għall-pubbliku, li huwa l-benefiċjarju finali tal-provvista tax-xogħol u tas-servizzi li hija s-suġġett tal-kuntratt pubbliku inkwistjoni. Kif jirriżulta mill-premessi 25 sa 27 tad-Direttiva 2007/66, il-leġiżlatur tal-Unjoni alloka importanza ikbar lir-rekwiżit taċ-ċertezza legali fir-rigward ta' azzjonijiet li huma intiżi sabiex kuntratt isir mingħajr effett milli fir-rigward ta' azzjonijiet għad-danni.

41 Meta l-ammissibbiltà ta' azzjonijiet għal danni tiġi suġġetta għall-konstatazzjonijiet preliminari tal-illegalità tal-proċedura għall-għoti tal-kuntratt ikkonċernat minħabba n-nuqqas ta' pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt, meta din l-azzjoni għal konstatazzjoni hija suġġetta għal terminu ta' dekadenza ta' sitt xhur, mingħajr ma jittieħed inkunsiderazzjoni l-għarfien jew le tal-persuna leża tal-eżistenza ta' ksur ta' regola tad-dritt, dan jista' jrendi prattikament impossibbli jew eċċessivament diffiċli l-eżerċizzju tad-dritt għal azzjoni għad-danni.

42 Fil-fatt, fin-nuqqas ta' pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt, tali terminu ta' sitt xhur għandu r-riskju li ma jippermettix lil persuna leża tiġbor l-informazzjoni neċessarja għall-finijiet tal-possibbiltà li jiġi ppreżentat rikors, u għaldaqstant jostakola l-preżentata ta' rikors.

43 L-għoti ta' danni lil persuni leżi minħabba ksur tar-regoli tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi jikkostitwixxi wieħed mir-rimedji ggarantiti mid-dritt tal-Unjoni. Għaldaqstant, f'ċirkustanzi bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali, il-persuna leża tiċċaħħad mhux biss mill-possibbiltà li tiġi annullata d-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti, iżda wkoll mill-azzjonijiet kollha previsti fl-Artikolu 2(1) tad-Direttiva 89/665.

44 Konsegwentement, il-prinċipju ta' effettività jipprekludi sistema bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

45 F'dawn il-kundizzjonijiet, ma hemmx lok li jiġi eżaminat jekk il-prinċipju ta' ekwivalenza jipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

46 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, ir-risposta li għandha tingħata għandha tkun li d-dritt tal-Unjoni u b'mod partikolari l-prinċipju ta' effettività jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li tissuġġetta l-preżentata ta' rikors, għall-finijiet tal-kisba ta' danni minħabba ksur ta' regola tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi, għall-konstatazzjoni preliminari ta' illegalità tal-proċedura tal-għoti tal-kuntratt pubbliku kkonċernat minħabba n-nuqqas ta' pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt, meta din l-azzjoni għal konstatazzjoni ta' illegalità hija suġġetta għal terminu ta' dekadenza ta' sitt xhur li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt pubbliku kkonċernat, irrispettivament mill-punt dwar jekk ir-rikorrent kienx f'pożizzjoni li jkollu għarfien dwar l-eżistenza tal-illegalità li taffettwa din id-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti.

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

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

Id-dritt tal-Unjoni Ewropea, b'mod partikolari l-prinċipju ta' effettività, jipprekludi leġiżlazzjoni nazzjonali li tissuġġetta l-preżentata ta' rikors, għall-finijiet tal-kisba ta' danni minħabba ksur ta' regola tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi, għall-konstatazzjoni preliminari ta' illegalità tal-proċedura tal-għoti tal-kuntratt pubbliku kkonċernat minħabba n-nuqqas ta' pubblikazzjoni minn qabel ta' avviż ta' kuntratt, meta din l-azzjoni għal konstatazzjoni ta' illegalità hija suġġetta għal terminu ta' dekadenza ta' sitt xhur li jibda jiddekorri mill-jum wara d-data tal-għoti tal-kuntratt pubbliku kkonċernat, irrispettivament mill-punt dwar jekk ir-rikorrent kienx f'pożizzjoni li jkollu għarfien dwar l-eżistenza tal-illegalità li taffettwa din id-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti.

Firem