KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
ippreżentati fil-21 ta' Jannar 2021 [1]

Kawżi Magħquda C-721/19 u C-722/19

Sisal SpA (C-721/19)
Stanleybet Malta Ltd,
Magellan Robotech Limited (C-722/19)
vs
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
bl-intervent ta':
Lotterie Nazionali Srl,
Lottomatica Holding Srl

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Libertà ta' stabbiliment — Libertà li jiġu pprovduti servizzi — Restrizzjonijiet — Direttiva 2014/23/UE — Artikoli 3 u 43 — Għoti ta' kuntratti pubbliċi — Proċeduri għall-għażla tal-konċessjonarju — Lotteriji bi tlugħ instantanju — Leġiżlazzjoni nazzjonali li tordna t-tiġdid tal-konċessjoni mingħajr il-ftuħ ta' sejħa għal offerti — Modifika tal-kundizzjonijiet tal-konċessjoni — Emendi sostanzjali — Dritt ta' aċċess għas-sistema tal-azzjonijiet legali"

1. Fost it-tipi ta' logħob tal-ażżard awtorizzati fl-Italja hemm dik imsejħa "lotterija nazzjonali bi tlugħ instantanju" [2] li, fis-sena 2009, l-amministrazzjoni tagħha ġiet attribwita permezz tas-sistema ta' konċessjoni amministrattiva. L-awtorità kontraenti għażlet l-offerent rebbieħ tal-konċessjoni fi proċedura pubblika ta' sejħa għal offerti, fuq il-bażi tal-kriterju tal-offerta l-iktar ekonomikament vantaġġuża.

2. Id-Digriet Liġi Nru 78/2009 [3] fassal sistema ta' konċessjoni tal-lotterija nazzjonali bi tlugħ instantanju fejn setgħu jintgħażlu sa erba' konċessjonarji. It-tul ta' din il-konċessjoni kien ta' disa' snin, li jista' jiġġedded darba biss għall-istess tul ta' żmien.

[1] Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

[2] Din hija lotterija tat-tip "obrox u irbaħ" fejn il-parteċipanti jistgħu jsiru jafu immedjatament ir-riżultat tal-imħatra tagħhom. Wara li wieħed jixtri biljett u jobrox parti speċifika tiegħu stess, tiġi mikxufa l-kumbinazzjoni aleatorja rebbieħa, stampata u moħbija.

[3] Digriet Liġi Nru 78/2009, tal-1 ta' Lulju 2009, dwar "Miżuri sabiex tiġi miġġielda l-Kriżi, u Proroga tat-Termini" (GURI Nru 150 tal-1 ta' Lulju 2009), ikkonvertit, b'emendi, bil-Liġi Nru 102 tat-3 ta' Awwissu 2009 (GURI Nru 179 tal-4 ta' Awwissu 2009; iktar 'il quddiem id-"Digriet Liġi Nru 78/2009)".

3. Fis-sejħa għal offerti pparteċipa offerent wieħed biss, Lotterie Nazionali Srl (iktar 'il quddiem "Lotterie Nazionali"), li ġie maħtur bħala konċessjonarju uniku.

4. Sentejn qabel it-tmiem tal-perijodu inizjali (2010/2019), dispożizzjoni leġiżlattiva ġdida, id-Digriet Liġi Nru 148/2017 [4], ordnat lill-awtorità kontraenti sabiex tawtorizza "t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni eżistenti […] sal-iskadenza tat-terminu massimu previst fl-[…] att ta' konċessjoni" [5], jiġifieri sas-sena 2028.

5. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) għandu dubju dwar jekk it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni matul dan il-perijodu, mingħajr il-ftuħ ta' proċedura ġdida ta' sejħa għal offerti, hijiex kompatibbli mad-dritt tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi u mal-libertà ta' stabbiliment (Artikoli 49 TFUE u 56 TFUE), kif ukoll mad-Direttiva 2014/23/UE [6].

6. Barra minn hekk, jiġi mistoqsi jekk l-operaturi tas-settur li ma kinux ipparteċipaw fis-sejħa għal offerti oriġinali jistgħux jopponu t-tiġdid, billi jitolbu l-ftuħ ta' proċedura ġdida ta' sejħa għal offerti.

I. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni. Id-Direttiva 2014/23

7. Skont l-Artikolu 3 ("Prinċipju ta' trattament ugwali, nondiskriminazzjoni u trasparenza"):

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

[…]"

8. Fl-Artikolu 43 ("Modifika tal-kuntratti matul it-terminu tagħhom") jiġi ddikjarat li:

"1. Il-konċessjonijiet jistgħu jiġu modifikati mingħajr proċedura ġdida tal-għoti ta' konċessjoni f'konformità ma' din id-Direttiva fi kwalunkwe wieħed mill-każijiet li ġejjin:

(a) fejn il-modifiki, irrispettivament mill-valur monetarju tagħhom, ikunu ġew previsti fid-dokumenti tal-konċessjoni inizjali bi klawżoli ċari, preċiżi u inekwivoċi, li jistgħu jinkludu klawżoli ta' reviżjoni tal-valur, jew għażliet. Dawn il-klawżoli għandhom jiddikkjaraw l-ambitu u n-natura ta' modifiki jew għażliet possibbli kif ukoll il-kondizzjonijiet kif dawn jistgħu jintużaw. Huma m'għandhomx jipprevedu modifiki jew għażliet li jibdlu n-natura globali tal-konċessjoni;

[…]

[4] Digriet Liġi Nru 148/2017, tas-16 ta' Ottubru 2017, de "Dispożizzjonijiet Urġenti fil-Qasam Finanzjarju u għal eżiġenzi li ma jistgħux jiġu ddifferiti" (GURI Nru 242 tas-16 ta' Ottubru 2017), ikkonvertit b'emendi bil-Liġi Nru 172 tal-4 ta' Diċembru 2017 (GURI Nru 284 tal-5 ta' Diċembru 2017; iktar 'il quddiem id-"Digriet Liġi Nru 148/17").

[5] F'xi partijiet mid-digrieti tar-rinviju (pereżempju fl-ittra c.8 tal-paragrafu 12), il-qorti tar-rinviju tikkonkludi li t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni hija assimilata, sostanzjalment, għat-tiġdid (*rinnovo*) jew proroga tagħha.

[6] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjoni (ĠU 2014, L 94, p. 1, rettifiki fil-ĠU 2015, L 114, p. 24, u fil-ĠU 2018, L 82, p. 17).

(e) fejn il-modifiki, irrispettivament mill-valur tagħhom, ma jkunux sostanzjali fis-sens tal-paragrafu 4.

[…]

4. Modifika ta' konċessjoni matul it-terminu tagħha għandha titqies li hija sostanzjali skont it-tifsira ta' punt (e) tal-paragrafu 1, fejn din trendi l-konċessjoni materjalment differenti fil-karattru minn dik inizjalment konkluża. Fi kwalunkwe eventwalità, mingħajr preġudizzju għall-paragrafi 1 u 2, modifika għandha titqies li hija sostanzjali fejn tkun sodisfatta waħda jew aktar mill-kondizzjonijiet li ġejjin:

(a) il-modifika tintroduċi kondizzjonijiet li, kieku kienu parti mill-proċedura tal-għoti ta' konċessjoni inizjali, kienu jippermettu l-ammissjoni ta' applikanti oħra minbarra dawk inizjalment magħżula, jew għall-aċċettazzjoni ta' offerta minbarra dik aċċettata oriġinarjament jew kienu jattiraw parteċipanti addizzjonali fil-proċedura tal-għoti ta' konċessjoni;

(b) il-modifika tibdel il-bilanċ ekonomiku tal-konċessjoni favur il-konċessjonarju b'tali mod li ma kienx previst fil-konċessjoni inizjali;

[…]

5. Proċedura ġdida għall-għoti ta' konċessjoni f'konformità ma' din id-Direttiva għandha tintalab għal modifiki oħra tad-dispożizzjonijiet ta' konċessjoni matul it-terminu tagħha minbarra dawk previsti fil-paragrafi 1 u 2".

B. Id-dritt Taljan

1. Id-Digriet Liġi Nru 78/2009

9. L-Artikolu 21 ("Awtorizzazzjoni ta' konċessjonijiet fil-qasam tal-logħob") jaqra kif ġej:

"1. Sabiex tiġi żgurata l-protezzjoni tal-aħjar interessi pubbliċi fil-kuntest tal-attivitajiet ta' ġbir [ta' mħatri] tal-logħob, meta jingħataw lil persuni barra mill-amministrazzjoni pubblika, il-ġestjoni ta' dawn l-attivitajiet għandha dejjem tingħata b'konċessjoni, f'konformità mal-prinċipji u mar-regoli Ewropej u nazzjonali, normalment lil diversi persuni magħżula fi tmiem proċeduri miftuħa, kompetittivi u nondiskriminatorji. Konsegwentement, […] il-Ministeru għall-Ekonomija u għall-Finanzi — Amministrazzjoni awtonoma tal-monopolji statali għandu jorganizza l-proċeduri meħtieġa sabiex jipproċedi fi żmien xieraq għall-għoti tal-konċessjoni, inkluż fir-rigward ta' ġbir mill-bogħod tal-imħatri ta' dawn il-lotteriji, lill-iktar operaturi ta' logħob, nazzjonali jew Ewropej, ikkwalifikati, li n-numru tagħhom, madankollu, ma għandux jaqbeż l-erbgħa, u li għandhom jissodisfaw il-kriterji ta' affidabbiltà meħtieġa f'termini ta' moralità, ta' teknika u fil-livell ekonomiku.

[…]

3. L-għażla permezz ta' sejħa għal offerti għall-għoti tal-konċessjoni għandha tkun ibbażata fuq il-kriterju tal-offerta l-iktar ekonomikament vantaġġuża, fejn tingħata prijorità lill-kriterji li ġejjin: a) żieda fl-ammont tal-offerti proposti b'rabta ma' bażi ddefinita minn qabel li

tiggarantixxi, fi kwalunkwe każ, dħul globali ta' mhux inqas minn EUR 500 miljun fis-sena 2009, u minn EUR 300 miljun fis-sena 2010, irrispettivament min-numru finali tal-offerenti rebbieħa.

[…]

4. Il-konċessjonijiet imsemmija fil-paragrafu 1, li eventwalment jistgħu jiġġeddu darba biss, għandu jkollhom tul massimu ta' disa' snin, maqsuma f'żewġ perijodi ta' ħames u erba' snin, rispettivament. It-tkomplija tal-konċessjoni matul it-tieni perijodu għandha tiġi suġġetta għall-evalwazzjoni pożittiva tal-ġestjoni min-naħa tal-amministrazzjoni konċedenti, li għandha tiġi fformulata matul l-ewwel semestru tal-ħames sena tal-konċessjoni".

2. Id-Digriet Liġi Nru 148/2017

10. Fl-Artikolu 20(1) huwa pprovdut dan li ġej:

"B'applikazzjoni tal-Artikolu 21(3) u (4) tad-Digriet Liġi Nru 78 tal-1 ta' Lulju 2009, ikkonvertit, b'emendi, bil-Liġi Nru 102 tat-3 ta' Awwissu 2009, l-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji għandha tawtorizza t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni eżistenti, marbuta mal-ġbir, inkluż mill-bogħod, tal-lotteriji nazzjonali bi tlugħ instantanju, sat-terminu massimu previst fl-Artikolu 4(1) tal-att ta' konċessjoni, sabiex jiġi żgurat dħul ġdid u ikbar għall-baġit tal-Istat, f'ammont ta' EUR 50 miljun għas-sena 2017, u ta' EUR 750 miljun għas-sena 2018".

II. Il-fatti, il-proċedura nazzjonali u d-domandi preliminari

11. Permezz ta' avviżi ppubblikati f'*Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* tal-15 ta' Awwissu 2009 u fit-2 ta' April 2010, l-Amministratione Autonoma Monopoli di Stato (l-Amministrazzjoni Awtonoma għall-Monopolji tal-Istat, l-Italja) bdiet il-"proċess ta' għażla għall-attribuzzjoni tal-konċessjoni tal-amministrazzjoni tal-logħob pubbliku msejjaħ 'lotteriji nazzjonali bi tlugħ instantanju'" [7].

12. Id-dokument tas-sejħa għal offerti kien jipprovdi li [8]:

– Il-ġestjoni indiretta tal-attivitajiet ta' ġbir ta' mħatri tal-logħba għandha dejjem tingħata b'konċessjoni.

– Il-konċessjonijiet għandhom normalment jingħataw lil diversi persuni, li n-numru tagħhom ma għandux ikun ta' iktar minn erbgħa, li għandhom jiġu magħżula fi tmiem proċeduri miftuħa, kompetittivi u nondiskriminatorji.

– Kull konċessjonarju għandu jwettaq ħlas tal-korrispettiv, skont perċentwali tad-dħul.

– L-għażla tal-konċessjonarji għandha tiġi bbażata fuq il-prinċipju tal-offerta l-iktar ekonomikament vantaġġuża u, fost il-kriterji tiegħu, għandha tiġi kkunsidrata ż-żieda fl-offerti b'rabta ma' bażi ddefinita minn qabel, sabiex jiġi ggarantit, fi kwalunkwe każ, dħul globali ta'

[7] Skont id-digrieti tar-rinviju (paragrafu 3.1), fuq il-bażi ta' ftehim tal-14 ta' Ottubru 2003, dan it-tip ta' lotterija kien ġie amministrata mill-grupp temporanju ta' impriżi Lottomatica (li mbagħad saret Lotterie Nazionali) sal-31 ta' Mejju 2010. Lottomatica Holding Srl tikkontrolla lil Lotterie Nazionali u għandha 64 % tal-kapital azzjonarju tagħha.

[8] Essenzjalment, id-dokument kien jirriproduċi dak li ġie stabbilit fl-Artikolu 21 tad-Digriet Liġi Nru 78/2009.

mhux inqas minn EUR 500 miljun fis-sena 2009, u minn EUR 300 miljun fis-sena 2010, irrispettivament min-numru finali ta' offerenti rebbieħa.

– Il-konċessjonijiet, li eventwalment jistgħu jiġġeddu darba biss, għandu jkollhom tul ta' disa' snin, maqsuma f'żewġ perijodi ta' ħames u erba' snin. It-tkomplija tal-konċessjoni matul it-tieni perijodu ġiet suġġetta għall-evalwazzjoni pożittiva tal-ġestjoni tal-konċessjonarju, li l-Amministrazzjoni għandha twettaq matul l-ewwel semestru tal-ħames sena.

13. Fis-sejħa għal offerti ppartećipat biss Lotterie Nazionali, li rriżultat bħala l-offerent rebbieħ fuq bażi esklużiva.

14. Ladarba għadda l-ewwel subperijodu ta' ħames snin, l-Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (l-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji, l-Italja; iktar 'il quddiem l-"ADM")[9] awtorizzat it-tkomplija għat-tieni subperijodu, ta' erba' snin, sat-30 ta' Settembru 2019.

15. Fis-26 ta' Lulju 2017, Lotterie Nazionali talbet lill-ADM sabiex tattiva l-klawżola dwar it-tkomplija tal-konċessjoni għal perijodu ieħor ta' disa' snin.

16. B'ittra tad-19 ta' Settembru 2017, l-ADM ikkonkludiet li t-tkomplija mitluba kienet konformi mal-interess pubbliku.

17. Fis-16 ta' Ottubru 2017, daħal fis-seħħ l-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148/2017.

18. Konformement ma' din id-dispożizzjoni, l-ADM, b'ittra tal-1 ta' Diċembru 2017, stabbilixxiet it-30 ta' Settembru 2028 bħala terminu finali tal-konċessjoni, suġġett għall-aċċettazzjoni formali mill-konċessjonarju tal-kundizzjonijiet imniżżla fl-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148/17, Loterie Nazionali aċċettat dawn il-kundizzjonijiet fl-istess jum.

19. Il-kumpanniji Sisal SpA, Stanleybet Malta Ltd u Magellan Robotech Limited (iktar 'il quddiem il-"kumpanniji rikorrenti") ikkontestaw din id-deċiżjoni quddiem it-Tribunale amministrativo regionale del Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lazio, l-Italja), li ċaħdet it-talbiet tagħhom bis-sentenzi Nri 9730/2018 u 9734/2018, it-tnejn li huma tal-4 ta' Ottubru 2018.

20. Il-kumpanniji rikorrenti appellaw is-sentenzi tal-ewwel istanza quddiem il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat). Dawn ġew ikkontestati wkoll mill-ADM u minn Lotterie Nazionali, fuq bażi inċidentali, fir-rigward tal-eċċezzjonijiet ta' ammissibbiltà miċħuda.

21. Permezz ta' "sentenzi parzjali mhux definittivi" Nri 6079 u 6080, tat-3 ta' Novembru 2019, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) ċaħad il-proċeduri ta' appell inċidentali tal-ADM u ta' Lotterie Nazionali u, fuq il-mertu, esprima dubji dwar jekk l-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148/17 kienx konformi mad-dritt tal-Unjoni.

[9] L-ADM ħadet post l-Amministrazzjoni Awtonoma tal-Monopolji tal-Istat.

22. F'din iċ-ċirkustanza, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) għamel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Id-dritt tal-Unjoni, u b'mod partikolari d-dritt ta' stabbiliment u ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikoli 49 *et seq* u 56 *et seq* TFUE), kif ukoll il-prinċipji [tad-dritt tal-Unjoni Ewropea] ta' ċertezza legali, ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza u ta' imparzjalità, ta' kompetizzjoni ħielsa, ta' proporzjonalità, ta' aspettattivi leġittimi u ta' koerenza, kif ukoll – jekk jitqies li huma applikabbli – l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjoni, għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni, bħal dik prevista fl-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148 tas-16 ta' Ottubru 2017, u fl-atti ta' implimentazzjoni sussegwenti tiegħu li jipprevedi li "1. *B'applikazzjoni tal-Artikolu 21(3) u (4) tad-Digriet Liġi Nru 78 tal-1 ta' Lulju 2009, ikkonvertit, b'emendi, bil-Liġi Nru 102 tat-3 ta' Awwissu 2009, l-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji għandha tawtorizza t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni eżistenti, relatata mal-ġbir, anki mill-bogħod, tal-lotteriji nazzjonali bi tlugħ instantanju, sal-aħħar terminu previst fl-Artikolu 4(1) tal-att ta' konċessjoni, b'tali mod li jiġi żgurat dħul ġdid u ikbar fil-baġit tal-Istat fl-ammont ta' Eur 50 miljun għas-sena 2017 u EUR 750 miljun għas-sena 2018*", f'sitwazzjoni fejn:

– l-Artikolu 21(1) tad-Digriet Liġi Nru 78 tal-1 ta' Lulju 2009 ikkonvertit, b'emendi, bil-Liġi Nru 102 tat-3 ta' Awwissu 2009, ippreveda li normalment il-konċessjonijiet inkwistjoni jingħataw lil diversi persuni magħżula permezz ta' proċeduri miftuħa, kompetittivi u mhux diskriminatorji;

– l-Artikolu 21(4) tal-imsemmi digriet, ippreveda li l-konċessjonijiet previsti fl-imsemmi Artikolu 21(1) jistgħu eventwalment jiġġeddu, għal darba biss;

– il-kumpanniji rikorrenti ma ħadux sehem fis-sejħa għal offerti maħruġa fl-2010;

– ir-relazzjoni speċifika eżistenti ġiet stabbilita, *ab origine*, ma konċessjonarju wieħed, insegwitu għal sejħa għal offerti pubblika, li fil-kuntest tagħha ġiet ippreżentata offerta waħda;

– it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni eżistenti, tkun tinvolvi – konkretament – li l-imsemmija relazzjoni titkompla ma dan il-konċessjonarju wieħed, minflok permezz ta' tiġdid ma diversi persuni, mingħajr sejħa għal offerti ġdida?

2) Id-dritt tal-Unjoni, u b'mod partikolari d-dritt ta' stabbiliment u ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikoli 49 *et seq* u 56 *et seq* TFUE), kif ukoll il-prinċipji [tad-dritt tal-Unjoni Ewropea] ta' ċertezza legali, ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza u ta' imparzjalità, ta' kompetizzjoni ħielsa, ta' proporzjonalità, ta' aspettattivi leġittimi u ta' koerenza, kif ukoll – jekk jitqies li huma applikabbli – l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23/UE, għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni, bħal dik prevista fl-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148 tas-16 ta' Ottubru 2017 li, bl-għan iddikjarat li tapplika l-Artikolu 21(3) u (4) tad-Digriet Liġi Nru 78 tal-1 ta' Lulju 2009, ikkonvertit, b'emendi, bil-Liġi Nru 102 tat-3 ta' Awwissu 2009, tipprevedi li "l-*Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji għandha tawtorizza t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni eżistenti, relatata mal-ġbir, anki mill-bogħod, tal-lotteriji nazzjonali bi tlugħ instantanju, sal-aħħar terminu previst fl-Artikolu 4(1) tal-att ta' konċessjoni, b'tali mod li jiġi żgurat dħul ġdid u ikbar fil-baġit tal-Istat fl-ammont ta' Eur 50 miljun għas-sena 2017 u EUR 750 miljun għas-sena 2018*". sa fejn tipprevedi dan:

– permezz tat-tkomplija *ratione temporis* tal-unika relazzjoni ta' konċessjoni eżistenti, minflok l-eventwali tiġdid tad-diversi konċessjonijiet previsti fl-Artikolu 21(4) tad-Digriet Liġi Nru 78 tal-1 ta' Lulju 2009, ikkonvertit b'emendi bil-Liġi Nru 102 tat-3 ta' Awwissu 2009, u mingħajr ma tinħareġ sejħa għal offerti ġdida;

– f'data li tiġi qabel l-iskadenza tal-konċessjoni: id-Digriet Liġi Nru 148 tal-2017 daħal fis-seħħ fis-16 ta' Ottubru 2017, jiġifieri l-istess ġurnata tal-pubblikazzjoni fil-Gazzatta tal-Gvern Taljan, filwaqt li l-konċessjoni kellha tiskadi fit-30 ta' Settembru 2019;

– b'tali mod li jiġi żgurat dħul ġdid u ikbar fil-baġit tal-Istat fl-ammont ta' Eur 50 miljun għas-sena 2017 u EUR 750 miljun għas-sena 2018, filwaqt li tibdel, b'dan il-mod, uħud mill-aspetti relatati mal-metodi u mat-termini ta' ħlas tal-korrispettiv għall-konċessjoni, kif ukoll, potenzjalment, l-ammont totali tal-ħlas dovut mill-perspettiva tal-ispiża tiegħu, b'mod partikolari bil-bdil tat-termini għall-ħlas, li ġew anticipati meta mqabbla ma dawk li hemm previsti fil-konċessjoni oriġinali, fid-dawl – skont ir-rikorrenti – tal-fatt oġġettiv u magħruf li l-ħin għandu valur finanzjarju?

3) Id-dritt tal-Unjoni, u b'mod partikolari d-dritt ta' stabbiliment u ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikoli 49 *et seq* u 56 *et seq* TFUE), kif ukoll il-prinċipji [tad-dritt tal-Unjoni Ewropea] ta' ċertezza legali, ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza u ta' imparzjalità, ta' kompetizzjoni ħielsa, ta' proporzjonalità, ta' aspettattivi leġittimi u ta' koerenza, kif ukoll – jekk jitqies li huma applikabbli – l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23/UE, għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni, bħal dik prevista fl-atti ta' implimentazzjoni tad-digriet imsemmi iktar 'il fuq, u b'mod partikolari fil-Komunikazzjoni [b'numru ta' protokoll] 0133677 tal-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji tal-1 ta' Diċembru 2017, li, bl-għan iddikjarat li tapplika d-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148 tas-16 ta' Ottubru 2017, u abbażi tad-dispożizzjonijiet tal-ewwel paragrafu tal-Artikolu 4 tal-ftehim ta' konċessjoni għall-amministrazzjoni tal-lotteriji bi tlugħ instantanju, li jipprevedi li dan il-ftehim jista' jiġġedded għal darba biss, ibiddel it-terminu aħħari tar-relazzjoni ta' konċessjoni għat-30 ta' Settembru 2028; bla ħsara, f'kull każ, għad-dispożizzjonijiet tal-istess Artikolu 4 fir-rigward tat-tqassim tat-tul tal-konċessjoni f'żewġ perijodi rispettivament ta' ħames u ta' erba' snin (għaldaqstant, wara li jgħaddi l-ewwel perijodu ta' ħames snin mill-1 ta' Ottubru 2019, it-tkomplija b'erba' snin oħra sal-iskadenza tat-30 ta' Settembru 2028 hija suġġetta għall-evalwazzjoni pożittiva, min-naħa tal-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji, tal-andament tal-amministrazzjoni li għandha ssir sat-30 ta' Marzu 2024); tipprevedi li l-kumpannija għandha tħallas ammont ta' Eur 50 miljun sal-15 ta' Diċembru 2017; ammont ta' EUR 300 miljun sat-30 ta' April 2018; u ammont ta' EUR 450 miljun sal-31 ta' Ottubru 2018:

– sa fejn tipprevedi dan qabel l-iskadenza tat-terminu oriġinali ta' skadenza tal-konċessjoni nnifisha (il-Komunikazzjoni [b'numru ta' protokoll] 0133677 tal-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji, ġiet adottata fl-1 ta' Diċembru 2017, filwaqt li l-kuntratt ta' konċessjoni kellu jiskadi fit-30 ta' Settembru 2019);

– jiġi ggarantit, b'dan il-mod, il-ħlas minn qabel ta' EUR 800 miljun (EUR 50 miljun sal-15 ta' Diċembru 2017; EUR 300 miljun sat-30 ta' April 2018; EUR 450 miljun sal-31 ta' Ottubru 2018) f'dati li jiġu qabel tali skadenza (it-30 ta' Settembru 2019);

– fatt li jwassal għall-bdil potenzjali tal-ammont totali tal-ħlas dovut, mill-perspettiva tal-ispiża tiegħu, fid-dawl – skont ir-rikorrenti – tal-fatt oġġettiv u magħruf li l-ħin għandu valur finanzjarju?

4) Id-dritt tal-Unjoni, u b'mod partikolari d-dritt ta' stabbiliment u ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikoli 49 *et seq* u 56 *et seq* TFUE), kif ukoll il-prinċipji [tad-dritt tal-Unjoni Ewropea] ta' ċertezza legali, ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza u ta' imparzjalità, ta' kompetizzjoni ħielsa, ta' proporzjonalità, ta' aspettattivi leġittimi u ta' koerenza, kif ukoll – jekk jitqies li huma applikabbli – l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23/UE, għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi tali leġiżlazzjoni, anki fil-każ li l-operaturi fis-settur li attwalment huma interessati li jidħlu fis-suq ma ħadux sehem fis-sejħa għal offerti oriġinali maħruġa għall-għoti tal-konċessjoni li skadiet u li tkompliet mal-konċessjonarju preċedenti, taħt il-kundizzjonijiet kuntrattwali l-ġodda diġà deskritti, jew inkella l-eventwali restrizzjoni tal-aċċess għas-suq isseħħ biss fil-każ li dawn ikunu effettivament ħadu sehem fis-sejħa għal offerti oriġinali?"

III. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

23. It-talbiet għal deċiżjoni preliminari ġew irreġistrati fil-Qorti tal-Ġustizzja fit-23 ta' Settembru 2019. Minħabba r-rabta bejniethom, il-Qorti tal-Ġustizzja qablet li dawn jingħaqdu.

24. Lotterie Nazionali, Lottomatica Holding, Sisal, Stanleybet Malta, Magellan Robotech, il-Gvern Taljan u l-Kummissjoni Ewropea ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub, li wieġbu bil-miktub għall-mistoqsijiet magħmula lilhom mill-Qorti tal-Ġustizzja.

IV. Evalwazzjoni

A. Preċiżazzjonijiet preliminari

25. Id-dubji li l-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) iqajjem fid-digrieti tar-rinviju jirrigwardaw, fuq kollox, l-aspetti sostantivi tal-kawża, li jiġu ttrattati fl-ewwel sat-tielet domandi preliminari.

26. Ir-raba' domanda, min-naħa l-oħra, tittratta aspett pjuttost proċedurali, sa fejn din tqajjem il-kwistjoni dwar jekk il-fatt li l-kumpanniji rikorrenti, "l-operaturi fis-settur li attwalment huma interessati li jidħlu fis-suq", ma ħadux sehem fis-sejħa għal offerti oriġinali, jistax jinfluwenza l-kawża.

27. Wara li nanalizza l-ewwel domanda preliminari, ser niġbor il-ħsibijiet tiegħi fir-rigward tat-tieni u tat-tielet domandi preliminari, li nippreferi nittratta flimkien minħabba r-rabta mill-qrib bejniethom.

28. Qabel xejn, għandu jiġi ppreċiżat liema regolament tad-dritt tal-Unjoni jirriżulta applikabbli f'dawn il-kawżi u liema hija s-sistema ġenerali li kemm il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, kif ukoll id-Direttiva 2014/23 jistabbilixxu, f'dak li jirrigwarda l-emenda tal-kundizzjonijiet tal-konċessjonijiet.

29. Irrid nirrimarka wkoll li fil-kawża ma saret l-ebda oġġezzjoni li tikkontesta l-leġiżlazzjoni Taljana minħabba li tissuġġetta dan it-tip ta' lotterija għal sistema ta' konċessjoni, li l-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet dwar il-kompatibbiltà tagħha mad-dritt tal-Unjoni [10].

30. F'din il-kawża lanqas ma tiġi argumentata l-ġustifikazzjoni tat-tul totali tal-konċessjoni (disa' snin inizjali, eventwalment flimkien ma' disgħa oħra) [11], u lanqas aspetti oħrajn tas-sistema tagħha [12].

B. Il-kuntest ġuridiku applikabbli

31. Konformement mal-Artikolu 54 tad-Direttiva 2014/23, din "m'għandhiex tapplika għall-għoti ta' konċessjonijiet offruti jew mogħtija qabel is-17 ta' April 2014". Minħabba li l-konċessjoni oriġinali tal-lotterija nazzjonali bi tlugħ instantanju ngħatat fis-sena 2010, jidher, bħala prinċipju [13], li din id-dispożizzjoni teskludi l-applikazzjoni tad-Direttiva 2014/23 fil-kawża preżenti [14].

32. Nantiċipa diġà li, tkun xi tkun ir-risposta għal dan id-dubju, fi kwalunkwe każ għandha tittieħed inkunsiderazzjoni l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-effett tal-Artikoli 49 TFUE u 56 TFUE, dwar il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi, fuq ir-regoli dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi.

33. B'mod partikolari, din il-ġurisprudenza tislet minn dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet tat-TFUE konsegwenzi dwar meta l-emendi sostanzjali ta' kuntratt pubbliku jistgħu jeħtieġu, bħala prinċipju, sejħa għal offerti ġdida. Dan il-kriterju japplika wkoll għall-kuntratti ta' konċessjoni ta' servizzi [15].

[10] Sentenza tad-19 ta' Diċembru 2018, Stanley International Betting u Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026; iktar 'il quddiem is-"sentenza Stanley International Betting u Stanleybet Malta"), punt 66: "l-Qorti tal-Ġustizzja aċċettat fis-settur tal-logħob tal-ażżard l-użu tas-sistema ta' konċessjonijiet, peress li qieset li din tista' tikkostitwixxi mekkaniżmu effikaċi sabiex jippermetti li jiġu kkontrollati l-operaturi attivi f'dan is-settur bl-iskop li jiġi pprevenut l-isfruttament ta' dawn l-attivitajiet għal finijiet kriminali jew frawdolenti (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-12 ta' Settembru 2013, Biasci *et*, C-660/11 u C-8/12, EU:C:2013:550, punt 24 kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitatata)".

[11] It-tul totali ta' konċessjoni jista' jkun fattur rilevanti. Konformement mal-ġurisprudenza, "konċessjonijiet għal tul ta' żmien li jista' jkun sa ħmistax-il sena huwa ta' natura li jfixkel, jekk mhux ukoll jipprojbixxi, l-eżerċizzju, minn operaturi li jinsabu fi Stati Membri oħra, tal-libertajiet iggarantiti permezz tal-Artikoli 43 KE u 49 KE" (sentenza tad-9 ta' Settembru 2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, punt 46).

[12] Mill-qari tas-sentenzi mogħtija fl-ewwel istanza mit-Tribunale amministrativo regionale del Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lazio) jirriżulta li f'dan il-jum kienet saret kontestazzjoni, fejn intervjeniet Sisal, kontra l-ewwel sejħa għal offerti, li l-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) solva definittivament permezz tas-sentenza Nru 1705/2010 tiegħu.

[13] Sentenza Stanley International Betting u Stanleybet Malta, punt 34: "[…] konformement ma' ġurisprudenza stabbilita, stabbilita fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi u applikabbli b'analoġija fil-qasam tal-konċessjonijiet ta' servizzi, id-direttiva applikabbli hija, fil-prinċipju, dik li tkun fis-seħħ fil-mument li fih l-awtorità kontraenti tagħżel it-tip ta' proċedura li għandha ssegwi u tiddeċiedi b'mod definittiv il-kwistjoni ta' jekk hemmx obbligu jew le li ssir sejħa għal offerti qabel l-għoti ta' kuntratt pubbliku".

[14] F'din il-kawża, wieħed ma jistax jitkellem dwar sitwazzjoni purament interna: il-konċessjoni, minħabba l-karatteristiċi tagħha, turi dimensjoni transkonfinali ċerta, superjuri għal dik nazzjonali, u tnejn mill-kumpanniji rikorrenti għandhom is-sede tagħhom barra mill-Italja.

[15] Sentenza tat-13 ta' April 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, punt 37): "Bil-għan li jiġu żgurati t-trasparenza tal-proċeduri u t-trattament ugwali tal-offerenti, emendi sostanzjali fid-dispożizzjonijiet essenzjali ta' kuntratt ta' konċessjoni ta' servizzi jistgħu jammontaw, f'ċerti sitwazzjonijiet, għall-għoti ta' kuntratt ta' konċessjoni ġdid meta jkollhom karatteristiċi sostanzjalment differenti minn dawk tal-kuntratt ta' konċessjoni inizjali".

34. Jekk, meta jkun hemm emendi sostanzjali tal-kundizzjonijiet ta' konċessjoni, l-imsemmija konċessjoni jkollha tiġi suġġetta għal sejħa għal offerti ġdida, din is-sejħa jkollha tiġi rregolata mir-regoli fis-seħħ fid-data ta' meta din tiġi mħabbra u mhux dawk fis-seħħ meta tingħata l-konċessjoni oriġinali [16].

35. Fuq il-bażi ta' din il-premessa, jekk il-modifiki fil-kundizzjonijiet tal-konċessjoni tal-lotterija bi tlugħ instantanju li ġew introdotti mid-Digriet Liġi Nru 148/17 kienu sostanzjali, sal-punt li jeħtieġu konċessjoni ġdida, id-Direttiva 2014/23 [17] tkun applikabbli ratione temporis għal din tal-aħħar.

36. Dan l-istess kriterju jista' jgħodd għall-każijiet ta' proroga, bħal dik li hija s-suġġett tal-kawża, anki jekk kienu ġew previsti fit-titolu oriġinali. Jekk l-awtorizzazzjoni tal-proroga għal perijodu ġdid u estiż (ta' disa' snin) tiddependi fuq evalwazzjoni *ad casum* tal-awtorità kontraenti, mhux ta' natura awtomatika [18], jidhirli li huwa iktar loġiku li għandu jkun hemm konformità mal-kuntest leġiżlattiv fis-seħħ fid-data meta dan isseħħ.

37. Fi kwalunkwe każ, l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23 sempliċement jinkorporaw f'test leġiżlattiv il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-kuntratti pubbliċi:

– L-Artikolu 3 jirrifletti l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament, ta' nondiskriminazzjoni u ta' trasparenza, li jservu bħala l-"għan prinċipali tar-regoli Komunitarji fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi [li] tiġi ggarantita l-libertà li jiġu pprovduti [servizzi] u l-ftuħ għall-kompetizzjoni mhux distorta fl-Istati Membri kollha" [19].

– L-Artikolu 43, filwaqt li jirregola l-emenda tal-konċessjoni matul il-perijodu li din tkun fis-seħħ, huwa bbażat, fl-istess ħin, fuq kriterji ġurisprudenzjali stabbiliti [20], li konformement magħhom, "[bħala] prinċipju, [emenda] sostanzjali ta' kuntratt ta' konċessjoni […] għandha tagħti lok għal proċedura ġdida ta' għoti [fir-]rigward [ta]l-kuntratt [emendat] b'dan il-mod" [21].

38. Konsegwentement, kemm skont il-ġurisprudenza dwar l-osservanza tal-libertà ta' stabbiliment jew tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, kif ukoll skont l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23, ir-riżultat ikun, materjalment, l-istess.

[16] Sentenza tat-18 ta' Settembru 2019, Il-Kummissjoni vs L-Italja (C-526/17, EU:C:2019:756, punt 60): "[…] il-leġiżlazzjoni tal-Unjoni applikabbli hija dik fis-seħħ fid-data ta' din il-modifika [sostanzjali]". Fir-risposta tiegħu għall-mistoqsijiet tal-Qorti tal-Ġustizzja, il-Gvern Taljan iqis li din il-ġurisprudenza, imsemmija fid-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, ma hijiex applikabbli minħabba li d-Direttiva 2014/23 tinkludi regola partikolari (l-Artikolu 54) li ma jinsabx f'din. Ma naqbilx ma' dan l-argument, li huwa ta' natura ċirkulari, minħabba li l-mandat tal-Artikolu 54 imsemmi jippreżupponi li ma kien hemm l-ebda modifika sostanzjali.

[17] Id-Digriet Liġi Nru 148/17 u l-ittra sussegwenti tal-ADM ġew wara t-terminu previst għall-implimentazzjoni tad-Direttiva 2014/23 (it-18 ta' April 2016, konformement mal-Artikolu 51(1) tagħha).

[18] Fit-tweġibiet tagħhom għall-mistoqsijiet tal-Qorti tal-Ġustizzja, Stanleybet Malta, Magellan Robotech u l-Kummissjoni jenfasizzaw li ma kien hemm l-ebda *obbligu* li titkompla r-relazzjoni ta' konċessjoni.

[19] Sentenza tad-19 ta' Ġunju 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351), punti 31 u 32.

[20] Il-premessa 75 tad-Direttiva 2014/23 tirrifletti dan kif ġej: "huwa […] meħtieġ li jiġu ċċarati l-kondizzjonijiet skont liema, il-modifiki ta' konċessjoni matul it-twettiq tagħha jkunu jeħtieġu proċedura ġdida tal-għoti ta' konċessjoni, filwaqt li tiġi kkunsidrata l-każistika [l-ġurisprudenza] rilevanti tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea".

[21] Sentenza tat-18 ta' Settembru 2019, Il-Kummissjoni vs L-Italja (C-526/17, EU:C:2019:756, punt 59). Kemm f'din is-sentenza, kif ukoll f'dik tal-11 ta' Lulju 2013, Il-Kummissjoni vs Il-Pajjiżi l-Baxxi (C-576/10, EU:C:2013:510, punt 54), isir riferiment għall-emenda tal-aspetti essenzjali tal-kuntratt. Huwa loġiku li emendi minuri jew aċċidentali jkunu ammissibbli u ma jirrendux indispensabbli li ssir sejħa għal offerti ġdida. Il-premessa 75 tad-Direttiva 2014/23 tikkonferma dan kif ġej: "[m]odifiki tal-konċessjoni li jirriżultaw f'bidla żgħira tal-valur tal-kuntratt sa ċertu livell għandhom dejjem ikunu possibbli mingħajr il-ħtieġa li titwettaq proċedura ġdida ta' konċessjoni".

39. Fir-rigward tan-nuqqas ta' applikazzjoni *ratione materiae* li tirriżulta mill-premessa 35 tad-Direttiva 2014/23 [22], li jsir riferiment għalih minn Lotterie Nazionali [23], huwa biżżejjed jingħad li, f'din il-kawża, kien hemm proċedura kompetittiva ta' għoti li ġiet ippubblikata.

C. Regolament ġenerali tal-emendi tal-konċessjoni

40. Konformement mal-ġurisprudenza deskritta iktar 'il fuq, l-Artikolu 43 tad-Direttiva 2014/23 jagħmel distinzjoni bejn l-emendi tal-konċessjoni li jistgħu jitwettqu "mingħajr proċedura ġdida" (paragrafi 1 u 2) u l-bqija tal-emendi. Dawn tal-aħħar huma kklassifikati bħala *sostanzjali*.

41. Il-paragrafu 5 ta' dan l-artikolu huwa limitattiv meta jistabbilixxi li "[p]roċedura ġdida għall-għoti ta' konċessjoni f'konformità ma' din id-Direttiva għandha tintalab għal modifiki oħra tad-dispożizzjonijiet ta' konċessjoni matul it-terminu tagħha minbarra dawk previsti fil-paragrafi 1 u 2".

42. Il-metodu sabiex jiġi magħruf meta emenda hija sostanzjali u titlob il-ftuħ ta' proċedura ġdida huwa stabbilit fil-paragrafu 4 tal-Artikolu 43 tad-Direttiva 2014/23: "[m]odifika ta' konċessjoni matul it-terminu tagħha għandha titqies li hija sostanzjali […] fejn din trendi l-konċessjoni materjalment differenti fil-karattru minn dik inizjalment konkluża".

43. Bħala bażi ta' din ir-regola ġenerali, l-istess paragrafu 4 jsemmi erba' każijiet ta' emendi sostanzjali, li minnhom tnejn jistgħu jkunu rilevanti f'din il-kawża:

– "il-modifika tintroduċi kondizzjonijiet li, kieku kienu parti mill-proċedura tal-għoti ta' konċessjoni inizjali, […] kienu jattiraw parteċipanti addizzjonali fil-proċedura tal-għoti ta' konċessjoni" [24].

– "il-modifika tibdel il-bilanċ ekonomiku tal-konċessjoni favur il-konċessjonarju b'tali mod li ma kienx previst fil-konċessjoni inizjali" [25].

D. L-ewwel domanda preliminari

44. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat), wara li nnota li l-kumpanniji rikorrenti ma pparteċipawx fis-sejħa għal offerti organizzata konformement mad-Digriet Liġi Nru 78/2009, isostni li r-raġuni għall-astensjoni tagħhom jista' jkun kienet li t-tiġdid tal-konċessjoni kien purament eventwali, minħabba li kien jiddependi mill-eżerċizzju ta' setgħa diskrezzjonali attribwita lill-Amministrazzjoni.

[22] "Huwa adatt li mill-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-Direttiva jiġu eskluży konċessjonijiet relatati mat-tħaddim ta' lotteriji mogħtijin minn Stat Membru lil operatur ekonomiku abbażi ta' dritt esklussiv mogħti permezz ta' proċedura mingħajr pubbliċità skont liġijiet, regolamenti jew dispożizzjonijiet amministrattivi nazzjonali ppublikati applikabbli f'konformità mat-TFUE. Dik l-esklużjoni hija ġġustifikata bl-għoti ta' dritt esklussiv lil operatur ekonomiku, biex b'hekk proċedura kompetittiva ma tkunx applikabbli, kif ukoll permezz tal-ħtieġa li tinżamm il-possibbiltà għall-Istati Membri li jirregolaw is-settur tal-logħob tal-ażżard fuq livell nazzjonali fid-dawl tal-obbligi tagħhom f'termini ta' protezzjoni tal-ordni pubbliku u soċjali".

[23] Paragrafu 9 tal-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha.

[24] Din l-eventwalità ssemmiet mill-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza tas-7 ta' Settembru 2016, Finn Fronge (C-549/14, EU:C:2016:634, punt 29): "tnaqqis sostanzjali tas-suġġett tiegħu jista' jkollha l-konsegwenza li numru ikbar ta' operaturi ekonomiċi jkunu jistgħu jissottomettu offerti għalih".

[25] Wieħed jista' jara l-oriġini ġurisprudenzjali ta' din ir-regola fis-sentenza tad-19 ta' Ġunju 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351, punt 37).

45. Huwa jkompli jesponi li din is-setgħa diskrezzjonali ġiet imneħħija mid-Digriet Liġi Nru 148/17 li, barra minn hekk, daħal fis-seħħ sentejn qabel ma ġie konkluż (l-ewwel) perijodu ta' disa' snin indikat fl-att ta' konċessjoni.

46. Għalhekk, l-inkompatibbiltà eventwali mal-leġiżlazzjoni Ewropea tinsab fil-fatt li l-leġiżlatur tal-2017, permezz ta' att leġiżlattiv, kien elimina kwalunkwe possibbiltà ta' setgħa diskrezzjonali amministrattiva fir-rigward tad-deċiżjoni li tinżamm ir-relazzjoni ta' konċessjoni jew li tiġi organizzata sejħa għal offerti ġdida.

47. Fil-fehma tiegħi, l-ewwel fatt li għandu jiġi enfasizzat huwa li t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni matul perijodu addizzjonali ta' disa' snin kien diġà fl-att oriġinali, li, min-naħa tiegħu, kien konformi mad-Digriet Liġi Nru 78/2009.

48. Dan il-fatt huwa importanti minħabba li, bl-*attivazzjoni* ta' din id-dispożizzjoni, ġie mwettaq dan l-att, sempliċement b'applikazzjoni ta' waħda mid-dispożizzjonijiet tal-ftehim oriġinali ta' konċessjoni.

49. Kif ser nispjega iktar 'il quddiem, l-eżerċizzju tas-setgħa ta' tkomplija tal-konċessjoni, għal darba biss, matul il-perijodu ġdid ta' disa' snin, ma mmodifikax il-mudell oriġinali, li kien konformi mas-sistema ta' konċessjonarju multiplu (kien jipprevedi sa erba' offerenti rebbieħa possibbli tal-konċessjoni).

50. Dan il-mudell, bħala tali, ma nbidel xejn. Issa, ladarba meta tpoġġa fil-prattika fis-sena 2010, *de facto*, operatur ekonomiku wieħed biss ipparteċipa fis-sejħa għal offerti u, għaldaqstant, ġie maħtur bħala konċessjonarju uniku, it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni matul id-disa' snin addizzjonali, li kienet ġiet stabbilita fit-titolu oriġinali, kellha tiġi attribwita lilu.

51. Madankollu, huwa minnu li, anki skont it-titolu oriġinali, għandha tkun l-Amministrazzjoni konċedenti li tevalwa b'mod pożittiv il-ġestjoni mwettqa mill-konċessjonarju, sabiex tiffaċilita l-pass għall-perijodu ulterjuri ta' disa' snin.

52. Bla ħsara għal dak li ser nispjega dwar il-kundizzjonijiet speċifiċi imposti fuq l-offerent sabiex tinkiseb it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni għal disa' snin oħra, nikkunsidra irrilevanti li din it-tkomplija ġiet deċiża permezz ta' Digriet Liġi, wara li l-Amministrazzjoni konċedenti kienet ikkonfermat li dan kien konformi mal-interess pubbliku.

53. Fil-fatt, l-ADM, f'ittra tad-19 ta' Settembru 2017 [26], evalwat b'mod pożittiv il-ġestjoni li, sa dakinhar, kienet wettqet Lotterie Nazionali, u ppreżentat ir-raġunijiet għalfejn kien irriżulta rilevanti li r-relazzjoni ta' konċessjoni ma' din il-kumpannija, konformement mat-titolu oriġinali, titkompla għal disa' snin oħra. Fit-twettiq ta' din l-evalwazzjoni, l-ADM użat is-setgħat diskrezzjonali ta' evalwazzjoni tagħha, li jagħmel riferiment għalihom il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat).

54. F'din l-ittra jingħad li t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni ma' Lotterie Nazionali, barra milli hija ta' benefiċċju għall-interessi pubbliċi mill-perspettiva ekonomika, kienet iġġustifikata minħabba li l-evalwazzjoni tal-aġir ta' din il-kumpannija kienet pożittiva [27].

[26] L-ittra kienet b'risposta għat-talba mressqa, fis-26 ta' Lulju 2017, mill-kumpannija konċessjonarja sabiex tikseb it-tiġdid tal-konċessjoni.

[27] Skont l-ADM, il-konċessjonarju kien żamm il-livelli ta' rkupru mitluba; kien mexxa b'mod effiċjenti, konformement mal-indikazzjonijiet tal-ADM stess, in-netwerk ta' distribuzzjoni fiżika tal-lotterija nazzjonali bi tlugħ instantanju; u kien wettaq b'attenzjoni partikolari l-ħlas, b'mod korrett u fil-ħin, tal-korrispettiv dovut lill-Istat, kif ukoll tal-premjijiet li dovuti lill-konsumaturi.

55. Għalhekk, id-Digriet Liġi Nru 148/17 ikkonferma l-konvenjenza li titkompla r-relazzjoni ta' konċessjoni li, b'mod diskrezzjonali, kienet diġà ġiet evalwata mill-ADM.

56. Kienu x'kienu l-motivi għalfejn din it-tkomplija ġiet aċċettata permezz ta' deċiżjoni leġiżlattiva, u mhux permezz ta' att tal-Amministrazzjoni pubblika konċedenti, il-fatt huwa li din tal-aħħar, nirrepeti, diġà kienet evalwat b'mod favorevoli, qabel l-approvazzjoni tad-Digriet Liġi Nru 148/17, il-ġestjoni tal-konċessjonarju u kienet indikat l-interess pubbliku fit-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni.

1. Konċessjonarju multiplu u konċessjonarju uniku

57. F'diversi partijiet tad-digrieti tar-rinviju, kif ukoll f'ċerti osservazzjonijiet ta' dawk li qed jikkontestaw it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni ma' Lotterie Nazionali [28], jiġi sostnut li din it-tkomplija timplika l-bidla ta' sistema ta' konċessjonarju multiplu f'oħra ta' konċessjonarju uniku.

58. Diġà spjegajt li l-għażla ta' konċessjonarju multiplu, li tidher fid-Digriet Nru 78/2009, baqgħet fis-seħħ meta ġiet awtorizzata t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni, mingħajr ma, bħala tali, ġiet issostitwita b'mudell ta' konċessjonarju uniku skont id-Digriet Liġi Nru 148/17.

59. Spjegajt ukoll li, jekk kien possibbli li wieħed jitkellem dwar konċessjonarju uniku fil-kuntest ta' din il-kawża, ma huwiex minħabba l-applikazzjoni ta' regola, iżda minħabba ċirkustanza purament fattwali: li fis-sejħa għal offerti pparteċipa kandidat wieħed biss.

60. Mill-perspettiva tad-dritt tal-Unjoni, bħala prinċipju, kwalunkwe waħda miż-żewġ għażliet tista' tkun valida, kif ikkonfermat il-Qorti tal-Ġustizzja [29]. Madankollu, fil-livell leġiżlattiv, l-għażla tal-mudell ta' konċessjonarju uniku tkun titlob li, permezz tagħha, b'mod konsistenti, jinħoloq għan leġittimu.

61. Ma nemminx li huwa indispensabbli li nimxu f'din id-direzzjoni sabiex tiġi investigata l-ġustifikazzjoni ta' mudell ta' konċessjonarju uniku minħabba li, nirrepeti, dak il-mudell ma huwiex dak f'dan il-każ.

62. Huwa minnu li fl-ittra tal-ADM tad-19 ta' Settembru 2017 isir riferiment għas-sistema ta' konċessjonarju uniku, li dak iż-żmien din l-Aġenzija pubblika kienet tippreferi [30]. Madankollu, dawn kienu kunsiderazzjonijiet li l-ADM wettqet sussidjarjament, fil-każ li ma titwettaqx, kif hija stess kienet tipproponi, iż-żamma tat-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni ma' Lotterie Nazionali [31].

[28] Dawk favur il-ħtieġa ta' sejħa għal offerti ġdida jippproponu li d-Digriet Liġi Nru 148/17, meta ordna li tiġi mġedda l-konċessjoni, ta bidu għal mudell ta' konċessjonarju uniku.

[29] Sentenza Stanley International Betting u Stanleybet Malta, punt 53 u d-dispożittiv: "l-Artikoli 49 u 56 TFUE għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali […] li tipprevedi, għall-konċessjoni tal-ġestjoni tas-servizz tal-Lotto, mudell ta' konċessjonarju wieħed bil-kontra ta' logħob, kompetizzjonijiet ta' tbassir u mħatri oħra, li għalihom japplika mudell ta' diversi konċessjonarji, sakemm il-qorti nazzjonali tistabbilixxi li l-leġiżlazzjoni nazzjonali ssegwi effettivament b'mod koerenti u sistematiku, l-għanijiet leġittimi invokati mill-Istat Membru konċernat".

[30] Paragrafu 64 tal-osservazzjonijiet tal-Gvern Taljan.

[31] B'mod partikolari, sostniet li jekk is-soluzzjoni li tagħżel it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni ma tiġix milqugħa, l-elementi essenzjali tas-sejħa għal offerti ġdida kellhom jiġu rregolati b'leġiżlazzjoni speċifika.

63. Għalhekk, id-dibattitu dwar bidla (ineżistenti) ta' mudell jidhirli li ma huwiex f'loku. Ir-rieda tal-leġiżlatur Taljan, anki bl-approvazzjoni tad-Digriet Liġi Nru 148/17, ma kinitx li l-konċessjonijiet ta' amministrazzjoni tal-lotterija nazzjonali bi tlugħ instantanju minn dakinhar 'il quddiem ikunu konformi mal-mudell ta' konċessjonarju uniku. F'dan id-Digriet Liġi sempliċement ġie deċiż li r-relazzjoni ta' konċessjoni titkompla, skont il-klawżoli tal-att oriġinali, mal-kumpannija li kienet l-offerent rebbieħ wara li pparteċipat, waħedha, fis-sejħa għal offerti taħt il-mudell ta' konċessjonarju multiplu.

E. It-tieni u t-tielet domandi preliminari

64. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jirrikonoxxi li d-Digriet Liġi Nru 148/17 żamm "l-istess titolu ġuridiku (*causa petendi*) u l-għan kummerċjali (*petitum*)" oriġinali. B'mod partikolari, l-ammont totali li Lotterie Nazionali għandha tħallas għat-tieni perijodu ta' disa' snin jikkoinċidi ma' dak stabbilit fl-att oriġinali (EUR 800 miljun).

65. Madankollu, fid-digrieti tar-rinviju tiġi enfasizzata *bidla* li taffettwa l-"metodi u [t-]termini ta' ħlas tal-korrispettiv għall-konċessjoni": ħlas minn qabel tal-imsemmi korrispettiv fis-sena 2017 (EUR 50 miljun) u fis-sena 2018 (EUR 750 miljun) [32].

66. Il-qorti tar-rinviju żżid li din iċ-ċirkustanza tista' timplika "[…] — fatt li jwassal għall-bdil potenzjali tal-ammont totali tal-ħlas dovut, mill-perspettiva tal-ispiża tiegħu, fid-dawl – skont ir-rikorrenti – tal-fatt oġġettiv u magħruf li l-ħin għandu valur finanzjarju".

67. Dawk li huma favur li dan il-metodu ġdid ta' ħlas ma kienx ifisser emenda sostanzjali jsostnu li, kemm fl-għoti tas-sena 2010, kif ukoll fit-tiġdid tas-sena 2017, l-ammont li l-konċessjonarju kellu jissodisfa kien identiku (EUR 800 miljun). Barra minn hekk, il-ħlas minn qabel huwa iktar ta' piż għall-konċessjonarju, minħabba li dan isir saħansitra qabel il-bidu tat-tieni perijodu tad-disa' snin.

68. Ir-risposta għad-dubji tal-Consiglo di Stato (il-Kunsill tal-Istat) titlob: a) li l-metodu ta' ħlas fis-seħħ fl-ewwel perijodu tal-konċessjoni jiġi mqabbel ma' dak fis-seħħ fit-tieni perijodu; u b) li, jekk minn dan it-tqabbil jirriżulta li kien hemm xi bidla, din tiġi kklassifikata bħala sostanzjali jew le.

1. Tqabbil tal-metodi ta' ħlas

69. Fil-konċessjoni oriġinali, id-dħul favur l-Amministrazzjoni konċedenti kien ta', mill-inqas, EUR 500 miljun fl-ewwel sena (2009) u EUR 300 miljun fit-tieni sena (2010).

70. Skont id-distribuzzjoni tal-ħlasijiet introdotta mid-Digriet Liġi Nru 148/17, kif diġà spjegajt, dan l-istess dħul favur il-baġit tal-Istat kien ta' EUR 50 miljun għall-ewwel sena (2017) u EUR 750 miljun għat-tieni sena (2018), li fil-fatt antiċipa l-ħlas tal-korrispettiv li jikkorrispondi għall-perijodu ta' tiġdid tal-konċessjoni.

[32] Ġew stabbiliti tliet ammonti: EUR 50 miljun qabel il-15 ta' Diċembru 2017; EUR 300 miljun qabel it-30 ta' April 2018; u EUR 450 miljun qabel il-31 ta' Ottubru 2018.

71. Għalhekk, il-kundizzjonijiet ta' ħlas il-ġodda kienu jimplikaw li:

– L-ewwel ammont (EUR 50 miljun) tal-perijodu mġedded kien jirrappreżenta parti minn għaxra tal-ammont previst (EUR 500 miljun) għall-ewwel porzjon tal-ħlas fid-dispożizzjonijiet applikati għall-konċessjoni tas-sena 2010.

– Min-naħa l-oħra, it-tieni ammont (EUR 750 miljun) tal-perijodu mġedded kien jaqbeż b'iktar mid-doppju tiegħu l-ammont analogu (EUR 300 miljun) tal-konċessjoni oriġinali.

72. Għalhekk, kien hemm bidla fir-ritmu li bih il-konċessjonarju kellu jħallas il-kontribut tiegħu, u mhux fl-ammont ta' dan il-kontribut jew fid-diviżjoni tiegħu f'żewġ porzjonijiet suċċessivi.

73. Huwa plawsibbli li jiġi preżunt li, kif tindika l-Kummissjoni [33], it-tnaqqis fl-ammont tal-ewwel ħlas (EUR 50 miljun) għandu jippermetti li l-konċessjonarju *jipprepara ruħu* aħjar għall-ħlas tat-tieni porzjon (EUR 750 miljun) is-sena ta' wara. Għalkemm dan l-aħħar ammont jogħla għal iktar mid-doppju tal-korrelativ stabbilit fid-Digriet Liġi Nru 78/2009, il-konċessjonarju jista' jistrieħ sa mill-bidu fuq dħul li jirriżulta mill-konċessjoni proprja, għaldaqstant ma jistax jiġi eskluż li s-sistema hija ta' benefiċċju għalih, ikkunsidrata fl-intier tagħha.

74. Madankollu, huwa minnu li l-ħlas minn qabel, matul sentejn, tal-korrispettiv dovut għall-perijodu mġedded jista' joħloq, min-naħa tiegħu, inkonvenjenzi finanzjarji għall-konċessjonarju, bħal dawk li kwalunkwe operatur ekonomiku għandu jaffronta sabiex iħallas minn qabel il-korrispettiv ta' ċertu dħul li għad irid isir [34].

2. Emenda sostanzjali?

75. Sa issa, meta wieħed jikkunsidra l-bqija taċ-ċirkustanzi dwar il-ħlas tal-korrispettiv, il-qbil tat-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni ma' Lotterie Nazionali għal disa' snin oħra ma kien jirrappreżenta l-ebda emenda (la sostanzjali, lanqas minuri) tal-konċessjoni proprja, minħabba li, nirrepeti, dan kien konsistenti mat-titolu oriġinali.

76. Kien ikun mod ieħor kieku t-tiġdid tal-konċessjoni ma kienx ġie kkunsidrat diġà inizjalment fl-imsemmi titolu. F'din l-ipoteżi, il-fatt li tingħata proroga għal disa' snin, kemm jekk *ex lege* jew permezz ta' deċiżjoni awtonoma tal-awtorità kontraenti, ta' konċessjoni li waslet fi tmiemha, barra l-proċeduri ta' sejħa għal offerti, ikun jimplika, mingħajr dubju, emenda sostanzjali tal-kuntratt ta' konċessjoni [35].

77. Għalhekk, id-dibattitu huwa limitat għall-evalwazzjoni dwar jekk il-metodu ta' ħlas li japplika fit-tieni perijodu ta' konċessjoni huwiex *sostanzjalment* differenti minn dak applikabbli fl-ewwel perijodu.

[33] Paragrafi 47 sa 49 tal-osservazzjonijiet tagħha.

[34] Hekk kif sostnut minn Lotterie Nazionali (l-aħħar subparagrafu tal-paragrafu 32, u l-aħħar sentenza tat-tieni inċiż tal-paragrafu 35 tal-osservazzjonijiet tagħha) u Lottomatica (paragrafu 4.3 tal-osservazzjonijiet tagħha). Madankollu, ma jistax jiġi eskluż li, jekk Lotterie Nazionali aċċettat il-ħlas minn qabel, kien minħabba li, definittivament, kien jaqblilha. Min-naħa l-oħra, huwa loġiku li wieħed jaħseb li din ma assumietx it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni.

[35] Il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat dan, b'rabta mat-tiġdid jew prorogi ta' konċessjonijiet Taljani, fis-sentenzi tat-13 ta' Settembru 2007, Il-Kummissjoni vs L-Italja (C-260/04, EU:C:2007:508), fir-rigward ta' konċessjonijiet relatati mal-ġestjoni u l-ġbir ta' mħatri fuq tiġrijiet taż-żwiemel; tal-14 ta' Lulju 2016, Promoimpresa (C-458/14 u C-67/15, EU:C:2016:558) fir-rigward ta' konċessjonijiet ta' beni pubbliċi; u tat-18 ta' Settembru 2019, Il-Kummissjoni vs L-Italja (C-526/17, EU:C:2019:756) fir-rigward ta' konċessjoni ta' xogħlijiet pubbliċi.

78. Infakkar li, fiż-żewġ perijodi, baqgħu ma nbidlux, flimkien mat-"titolu ġuridiku (causa petendi) u l-għan kummerċjali (petitum)", il-korrispettiv li kellu jitħallas mil-konċessjonarju, kif ukoll ir-rekwiżit li l-ħlas isir f'żewġ porzjonijiet, li jikkorrispondu għall-ewwel u għat-tieni sena ta' kull wieħed minn dawn il-perijodi.

79. Fir-realtà, il-bidla li ġiet imposta kienet dik li taffettwa lill-ammont parzjali ta' dawn iż-żewġ porzjonijiet, differenti fit-termini diġà msemmija, u lill-ħlasijiet minn qabel, fis-snin 2017 u 2018, fir-rigward tal-bidu tal-perijodu ġdid ta' konċessjoni li beda fis-sena 2019 [36].

80. Bla ħsara għall-evalwazzjoni tal-qorti tar-rinviju, li tinsab f'pożizzjoni aħjar sabiex tiddeċiedi f'dan ir-rigward, minħabba l-għarfien tagħha dwar il-kawża, ma naħsibx li l-emenda fl-ammonti ta' kull porzjon tista' tiġi kklassifikata bħala sostanzjali, minħabba li, meta jiġu mwieżna l-vantaġġi u l-inkonvenjenzi tagħha għall-konċessjonarju u għall-Amministrazzjoni konċedenti, ma jidhirx li timmodifika l-bilanċ finanzjarju tal-konċessjoni, favur dan, sal-punt li titlob sejħa għal offerti ġdida.

81. Analiżi ekonomika iktar fil-fond biss tista' tippermetti li jiġi identifikat jekk dak li jidher bħala inkonvenjent għall-konċessjonarju (il-ħlas minn qabel, meta Lotterie Nazionali tkun għadha ma bdietx tirċievi d-dħul proprju tat-tieni perijodu ta' konċessjoni) kienx tabilħaqq inkonvenjent, jew jekk setax kien, b'mod paradossali, ta' benefiċċju għalih, jew sempliċement żammx, kollu kemm hu, il-bilanċ finanzjarju oriġinali.

82. Fl-ittra tal-ADM tad-19 ta' Settembru 2017, filwaqt li jingħataw opinjonijiet irraġunati dwar il-vantaġġi li, matul it-tieni perijodu ta' disa' snin, titkompla r-relazzjoni ta' konċessjoni mad-detentur tagħha, ma ntesiex li hemm operaturi oħrajn lesti sabiex jieħdu postu [37]. Bl-istess mod, id-digrieti tar-rinviju jagħmlu riferiment għall-"operaturi fis-settur li attwalment huma interessati li jidħlu fis-suq".

83. Madankollu, l-aspettattivi tal-kumpanniji rikorrenti ma jistgħux jieħdu preċedenza fuq il-fatt innegabbli li fil-konċessjoni oriġinali kien previst, *ab initio*, it-tiġdid eventwali tagħha, mingħajr kompetizzjoni ma' terzi, matul it-tieni perijodu ta' disa' snin. Dawn l-aspettattivi jistgħu jintużaw fil-virtu kollha tagħhom fi tmiem dan il-perijodu (li ma jistax jiġi estiż) ta' disa' snin.

84. Min-naħa tagħhom, Lottomatica Holding u Lotterie Nazionali jsostnu [38] li l-antiċipazzjoni, għas-sena 2017, tad-deċiżjoni ta' tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni kienet iġġustifikata minħabba li, jekk dan ma jkunx il-każ, kien ikun hemm bżonn biżżejjed ħin sabiex tinfetaħ sejħa għal offerti ġdida u ssir l-ħatra ta' konċessjonarju fit-30 ta' Settembru 2019.

85. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tiċċara jekk kienx hemm din ir-raġuni, jew kwalunkwe raġuni oħra, sabiex jinbdew il-kuntatti mal-konċessjonarju qabel it-tmiem tal-ewwel perijodu ta' disa' snin u sabiex tittieħed deċiżjoni, dakinhar, dwar it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni għat-tieni perijodu, bl-istess tul.

[36] Skont l-Artikolu 20(1) tad-Digriet Liġi Nru 148/17, dan kien mod kif "iġi żgurat dħul ġdid u ikbar għall-baġit tal-Istat […] għas-sena 2017 u […] għas-sena 2018", jiġifieri, li tiġi pprovduta likwidità diġà matul dawn is-sentejn, minflok ikun mistenni l-ħlas tal-korrispettiv fis-snin 2019 u 2020.

[37] Il-fatt li kien hemm interess minn terzi sabiex tinkiseb il-konċessjoni huwa rikonoxxut minn Lottomatica u Lotterie Nazionali fl-osservazzjonijiet tagħhom (paragrafi 4.2 u 26, rispettivament) meta jiġġustifikaw li l-proċess ta' tiġdid jiġi antiċipat, minħabba n-numru ta' kawżi li rriżultaw fil-kuntest tas-sejħiet għal offerti fis-settur tal-logħob fl-Italja. Il-kumpanniji rikorrenti, ladarba saru jafu li ġie maħruġ id-Digriet Liġi Nru 148/17, indirizzaw mingħajr dewmien lill-ADM sabiex jgħarrfuha bl-interess tagħhom għall-konċessjoni (kitbiet ta' Sisal tal-31 ta' Ottubru u tad-9 ta' Novembru 2017, u ta' Stanleybet Malta, tat-8 ta' Novembru 2017, annessi għall-osservazzjonijiet tagħhom).

[38] Paragrafi 4.2 u 26 tal-osservazzjonijiet bil-miktub tagħhom, rispettivament.

86. Fi kwalunkwe każ, nikkunsidra li dan il-fattur huwa irrilevanti sabiex jiġi magħruf jekk il-bidliet imposti fuq il-ħlas tal-korrispettiv jistgħux jiġu kklassifikati bħala emendi sostanzjali tal-konċessjoni. F'dan ir-rigward, dak li huwa importanti huwa li wieħed jikkunsidra l-kontenut ta' dawn il-bidliet, mhux il-mument meta l-Amministrazzjoni ddeċidiet li timponihom.

87. Iċ-ċirkustanzi taż-żmien ta' meta l-ADM adottat din id-deċiżjoni jistgħu jaffettwaw elementi oħrajn tal-istħarriġ ġudizzjarju tagħha (pereżempju billi jiġi żvelat użu ħażin ta' poter eventwali), iżda ma jidhirlix li huma rilevanti sabiex jiġi evalwat jekk kienx hemm emenda sostanzjali tal-kundizzjonijiet ta' konċessjoni.

88. Fil-qosor, billi l-għan ta' din il-kawża huwa sabiex jiġi deċiż jekk il-bidla fis-sekwenza tal-ħlasijiet tistax tiġi meqjusa bħala sostanzjali, minħabba li "din trendi l-konċessjoni materjalment differenti fil-karattru minn dik inizjalment konkluża" (l-Artikolu 43(4) tad-Direttiva 2014/23), l-opinjoni tiegħi hija fin-negattiv, għalkemm, nenfasizza, hija l-qorti tar-rinviju li għandha l-aħħar kelma f'dan ir-rigward.

F. Ir-raba' domanda preliminari

89. Permezz tal-aħħar domanda preliminari tiegħu, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) irid ikun jaf, fil-qosor, jekk il-kumpanniji rikorrenti, minkejja li ma kinux ipparteċipaw fis-sejħa għal offerti oriġinali "li tkompliet mal-konċessjonarju preċedenti, taħt il-kundizzjonijiet kuntrattwali l-ġodda diġà deskritti [fid-digriet tar-rinviju]", jistgħux jikkontestaw it-tiġdid tal-konċessjoni.

90. Il-fehma tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) hija li dawn il-kumpanniji jista' jkollhom interess leġittimu mhux fit-tiġdid tas-sejħa għal offerti, iżda fil-fatt li l-awtorità kontraenti teżerċita s-setgħa diskrezzjonali tagħha, ladarba jintemm l-ewwel perijodu ta' konċessjoni[39]. Għalhekk, għal dan il-għan, huwa irrilevanti jekk kinux ipparteċipaw fis-sejħa għal offerti tas-sena 2010, jew le.

91. Bħala regola, skont il-Qorti tal-Ġustizzja, "[il-]parteċipazzjoni fi proċedura ta' għoti ta' kuntratt tista', bħala prinċipju, validament tikkostitwixxi, fid-dawl tal-Artikolu 1(3) tad-Direttiva 89/665, kundizzjoni li għandha tiġi ssodisfatta sabiex jiġi stabbilit li l-persuna kkonċernata tiġġustifika interess li tikseb il-kuntratt inkwistjoni jew li qiegħda f'riskju li ġġarrab dannu minħabba n-natura allegatament illegali tad-deċiżjoni tal-għoti tal-imsemmi kuntratt"[40].

92. Fil-fehma tiegħi, madankollu, din ir-regola ġenerali ma tapplikax għal din il-kawża, fejn ma hemmx il-kwistjoni li jiġi ċċarat jekk dawk li ma ppartecipawx bħala offerenti fil-proċedura tal-għażla ta' konċessjonarju jistgħux jikkontestaw id-deċiżjoni (inizjali) tal-għoti. F'dan il-każ is-suġġett ta' diskussjoni huwa jekk, fil-kuntest tat-tiġdid tal-konċessjoni, il-kumpanniji rikorrenti jistgħux jasserixxu l-interess tagħhom li dan it-tiġdid ikun suġġett għal sejħa għal offerti u, għalhekk, ikunu jistgħu jipparteċipaw fl-għoti tagħha.

93. Il-kontestazzjoni hija marbuta mal-kwistjonijiet fil-mertu diġà ttrattati, jiġifieri, jekk il-bidliet fis-sistema tal-ħlas tal-korrispettiv għat-tieni perijodu tal-konċessjoni affettwawx biżżejjed lill-kumpannija sal-punt fejn immodifikaw sostanzjalment it-termini oriġinali ta' din il-konċessjoni.

[39] Dan jirriżulta mill-ittra c.9) tal-paragrafu 12 tad-digrieti tar-rinviju.

[40] Sentenza tat-28 ta' Novembru 2018, Amt Azienda Trasporti e Mobilità *et* (C-328/17, EU:C:2018:958, punt 46).

Issa, sabiex jiġi kkonstatat jekk dawn il-bidliet kellhomx natura sostanzjali jew le, li huwa dak li jagħti lok għall-obbligu li jkun hemm sejħa għal offerti ġdida li fiha jkunu jistgħu jipparteċipaw, l-operaturi kkonċernati għandhom jingħataw il-possibbiltà li jressqu proċeduri ġudizzjarji li jivverifikaw dan.

V. Konklużjoni

94. Fid-dawl tal-osservazzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq, nissuġġerixxi li l-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) jingħata risposta kif ġej:

"L-Artikoli 49 TFUE u 56 TFUE, kif ukoll l-Artikoli 3 u 43 tad-Direttiva 2014/23/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjoni, għandhom jiġu interpretati fis-sens li:

1) Meta t-titolu oriġinali ta' konċessjoni għall-amministrazzjoni tal-ġestjoni tal-lotteriji nazzjonali bi tlugħ instantanju jipprevedi t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni għat-tieni perijodu ta' disa' snin, favur l-istess konċessjonarju, dawn l-artikoli ma jipprekludux li din il-miżura tiġi aċċettata permezz ta' regola li jkollha s-saħħa ta' liġi, wara li l-Amministrazzjoni konċedenti tkun ikkonfermat li t-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni hija konformi mal-interess pubbliku u żżomm ruħha mat-titolu oriġinali.

2) Bla ħsara għall-verifika li għandha tagħmel il-qorti tar-rinviju, ma humiex ta' natura sostanzjali, fis-sens tal-Artikolu 43 tad-Direttiva 2014/23, emendi tal-kundizzjonijiet ta' konċessjoni li, filwaqt li jżommu l-istess titolu, l-istess għan legali, l-istess ammont tal-korrispettiv u l-ħlas tiegħu f'żewġ porzjonijiet, jillimitaw ruħhom li jbiddlu l-kwantitajiet parzjali li l-konċessjonarju għandu jħallas f'kull waħda minn dawn il-porzjonijiet.

3) L-operaturi interessati li jiksbu l-operat tal-konċessjoni kkonċernati huma awtorizzati li jikkontestaw it-tkomplija tar-relazzjoni ta' konċessjoni favur il-konċessjonarju, billi jibbażaw ruħhom fuq il-fatt li l-kundizzjonijiet li għalihom tiġi suġġetta din it-tkomplija jirrappreżentaw emenda sostanzjali tal-konċessjoni oriġinali. F'dan is-sens, huwa irrilevanti jekk dawn l-operaturi ma ppartecipawx fis-sejħa għal offerti inizjali".