SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tieni Awla)

4 ta' Ġunju 2020*

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Kuntratti pubbliċi – Direttiva 2004/18/KE – Korpi ċentrali ta' xiri – Muniċipalitajiet żgħar – Limitazzjoni għal żewġ mudelli organizzattivi biss ta' korpi ċentrali ta' xiri – Projbizzjoni li jintuża korp ċentrali ta' xiri rregolat mid-dritt privat u bil-parteċipazzjoni ta' entitajiet privati – Limitazzjoni territorjali tal-attività tal-korpi ċentrali ta' xiri"

Fil-Kawża C-3/19,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja), permezz ta' deċiżjoni tal-20 ta' Settembru 2018, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fit-3 ta' Jannar 2019, fil-proċedura

Asmel Soc. cons. a r.l.

vs

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC),

fil-preżenza ta':

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate (Anacap),

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tieni Awla),

komposta minn A. Arabadjiev, President tal-Awla, K. Lenaerts (Relatur), President tal-Qorti tal-Ġustizzja, li qiegħed jaġixxi bħala Mħallef tat-Tieni Awla, P. G. Xuereb, T. von Danwitz u A. Kumin, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Campos Sánchez-Bordona,

Reġistratur: R. Schiano, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tad-29 ta' Jannar 2020,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

– għal Asmel Soc. cons. a r.l., minn M. Chiti, A. Sandulli, L. Lentini u B. Cimino, avvocati,

– għall-Gvern Taljan, minn G. Palmieri, bħala aġent, assistita minn C. Colelli u C. Pluchino, avvocatesse dello Stato,

* Lingwa tal-kawża: it-Taljan.

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

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali fis-seduta tat-2 ta' April 2020,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 1(10) u tal-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132), kif emendata bir-Regolament tal-Kummissjoni (UE) Nru 1336/2013 tat-13 ta' Diċembru 2013 (ĠU 2013, L 335, p. 17) (iktar 'il quddiem id-"Direttiva 2004/18"), kif ukoll tal-prinċipji ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi u ta' ftuħ ikbar għall-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi. Id-Direttiva 2004/18 tħassret bid-Direttiva 2014/24/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist pubbliku [l-għoti ta' kuntratti pubbliċi] (ĠU 2014, L 94, p. 65).

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' tilwima bejn Asmel Soc. cons. a r.l. (iktar 'il quddiem "Asmel") u l-Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (l-Awtorità Nazzjonali Kontra l-Korruzzjoni (ANAC), l-Italja) dwar id-deċiżjoni Nru 32, adottata mill-ANAC, fit-30 ta' April 2015, li permezz tagħha din l-awtorità ppronunzjat fil-konfront ta' Asmel projbizzjoni milli teżerċita l-attività ta' intermedjarja fl-għoti ta' kuntratti pubbliċi u ddikjarat illegali s-sejħiet għal offerti li saru minn din il-kumpannija, minħabba n-nuqqas ta' osservanza minn din tal-aħħar tal-mudelli ta' organizzazzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri previsti mid-dritt Taljan (iktar 'il quddiem id-"deċiżjoni kontenzjuża").

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Skont il-premessa 2 tad-Direttiva 2004/18, applikabbli għad-data tal-fatti inkwistjoni fil-kawża prinċipali:

"L-għoti tal-kuntratti ffinalizzati fl-Istati Membri f'isem l-Istat, l-awtoritajiet reġjonali u lokali u korpi oħra mmexxija minn entitajiet legali pubbliċi, huwa soġġett li josserva l-prinċipji tat-Trattat u in partikolari għall-prinċipji tal-moviment ħieles tal-prodotti, il-prinċipju ta' l-istabbiliment ħieles u l-prinċipju tal-libertà li tipprovdi servizzi u l-prinċipji li jitnisslu minn dawn, bħal ma huwa il-prinċipju tat-trattament ugwali, il-prinċipju ta' bla diskriminazzjoni, il-prinċipju ta' għarfien reċiproku, il-prinċipju tal-proporzjonalità u l-prinċipju tat-trasparenza. Madankollu, għall-kuntratti pubbliċi li jaqbżu ċertu ammont, huwa rakkomandat li jinħarġu dispożizzjonijiet ta' kordinazzjoni Komunitarja tal-proċeduri nazzjonali għall-għoti ta' kuntratti bħal dawn li huma bbażati fuq dawn il-prinċipji sabiex jiġu assigurati l-effetti li dawn jista' jkollhom u biex jiggarantixxu l-bidu tal-kisba għall-kompetizzjoni. Dawn id-dispożizzjonijiet ta' koordinazzjoni għandhom għalhekk ikunu interpretati konformement kemm mar-regoli u l-prinċipji msemmija qabel kif ukoll mar-regoli l-oħra tat-Trattat."

4 Il-premessa 16 ta' din id-direttiva tipprovdi:

"Sabiex tieħu in konsiderazzjoni ċ-ċirkustanzi differenti miksuba fl-Istati Membri, l-Istati Membri għandhom jitħallew li jagħżlu jekk l-awtoritajiet kuntrattwali jużawx il-qafas ta' ftehim, korpi ta' xiri ċentrali, sistemi dinamiċi ta' xiri, irkanti ta' l-elettronika jew il-proċedura ta' djalogu kompetittiv kif definit u rregolat b'din id-Direttiva."

5 L-Artikolu 1(8) sa (10) tal-imsemmija direttiva jipprovdi:

"8. It-termini 'kuntrattur', 'fornitur' u 'min jipprovdi s-servizz' jfissru kull persuna naturali jew legali jew entità pubblika jew grupp ta' dawk il-persuni u/jew korpi li joffru fuq is-suq, rispettivament, l-esekuzzjoni ta' xogħlijiet u/jew xi xogħol, prodotti, jew servizzi.

It-terminu 'operatur ekonomiku' se jkopri ugwalment il-kunċetti tal-kuntrattur, tal-fornitur u ta' min jipprovdi s-servizz. Huwa wżat biss fl-interess tas-sempliċità.

[…]

9. Awtoritajiet 'kuntrattwali' tfisser l-awtoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, korpi rregolati bil-liġi pubblika, assoċjazzjonijiet li ġew iffurmati b'waħda jew ħafna minn dawn l-awtoritajiet jew wieħed jew aktar minn dawn il-korpi rregolati bil-liġi pubblika.

'Korpi rregolati bil-liġi pubblika' tfisser kull korp:

(a) stabbilit għall-għan speċifiku li jilħaq il-bżonnijiet fl-interess pubbliku, li m'għandhomx karattru industrijali jew kummerċjali;

(b) li għandhom personalità legali, u;

(c) ffinanzjati, mill-biċċa l-kbira, mill-Istat, reġjonali jew awtoritajiet lokali, jew korpi oħra rregolati mill-liġi pubblika; jew suġġetti għas-superviżzjoni manigerjali minn dawk il-korpi; jew għandhom bord amministrattiv, maniġerjali jew superviżorju, li aktar minn nofs il-membri tagħhom huma appuntati mill-autoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, jew minn korpi oħra rregolati bil-liġi pubblika.

[…]

10. 'Korp ċentrali ta' xiri' hija awtorità kuntrattwali li:

– takkwista provvisti u/jew servizzi li huma intenzzjonati għall-awtoritajiet kuntrattwali, jew

– tassenja kuntratti pubbliċi jew tikkonkludi qafas ta' ftehim għal xogħlijiet, provvisti jew servizzi li huma intenzzjonati għall-awtoritajiet kuntrattwali."

6 L-Artikolu 2 tal-istess direttiva, intitolat "Prinċipji ta' assenjar ta' kuntratti", jipprovdi:

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

7 Skont l-ewwel subinċiż tal-Artikolu 7(b) tad-Direttiva 2004/18, din hija applikabbli *inter alia* għall-kuntratti pubbliċi għal provvisti u għal servizzi ta' valur (mingħajr taxxa fuq il-valur miżjud) ta' EUR 207 000 jew iktar mogħtija minn awtoritajiet kontraenti minbarra dawk elenkati fl-Anness IV ta' din id-direttiva. Fir-rigward tal-kuntratti għal xogħlijiet, l-Artikolu 7(c) tal-imsemmija direttiva jistabbilixxi dan il-limitu minimu fl-ammont ta' EUR 5 186 000.

8 L-Artikolu 11 tal-imsemmija direttiva, intitolat “Kuntratti pubbliċi u kwadru ta’ ftehim mogħtija minn korpi ta’ xiri ċentrali”, huwa redatt kif ġej:

“1. Stati Membri jistgħu jistipulaw li awtoritajiet kontrattwanti jistgħu jixtru xogħlijiet, fornimenti u/jew servizzi minn jew permezz ta’ korp ta’ xiri ċentrali.

2. Awtoritajiet kontrattwanti li jixtru xogħlijiet, fornimenti u/jew servizzi minn jew permezz ta’ korp ta’ xiri ċentrali fil-każi mniżżlin fl-Artikolu 1(10) għandhom jkunu meqjusa li ikkonformaw ma’ din id-Direttiva safejn il-korp ta’ xiri ċentrali ikun ikkonforma magħha.”

Id-dritt Taljan

Id-Digriet Leġiżlattiv Nru 267/2000

9 L-Artikolu 30 tad-decreto legislativo n. 267 – Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 267 dwar Test Uniku tal-Liġijiet Dwar l-Organizzazzjoni tal-Entitajiet Lokali) tat-18 ta’ Awwissu 2000 (GURI Nru 227 tat-28 ta’ Settembru 2000, iktar ’il quddiem id-“Digriet Leġiżlattiv Nru 267/2000”), jipprovdi:

“L-entitajiet lokali jistgħu jidħlu għal ftehimiet meħtieġa bejniethom, sabiex iwettqu funzjonijiet u servizzi ddeterminati b’mod ikkordinat.”

10 Skont l-ewwel paragrafu tal-Artikolu 31 ta’ dan id-digriet leġiżlattiv, intitolat “Konsorzji”:

“Għal ġestjoni konġunta ta’ servizz wieħed jew aktar u l-eżerċizzju konġunt ta’ funzjonijiet, l-entitajiet lokali jistgħu jikkostitwixxu konsorzju b’konformità mar-regoli maħsuba għall-impriżi speċjali inklużi fl-Artikolu 114, sa fejn ikunu kompatibbli. Entitajiet pubbliċi oħrajn jistgħu jipparteċipaw fil-konsorzju dejjem sakemm ikunu awtorizzati jagħmlu dan, skont il-liġijiet li għalihom huma suġġetti”.

11 L-ewwel paragrafu tal-Artikolu 32 tal-imsemmi digriet leġiżlattiv jiddefinixxi l-“unjoni ta’ muniċipalitajiet” bħala “entità lokali kkostitwita minn żewġ muniċipalitajiet jew iktar, ġeneralment dawk tal-madwar, sabiex jeżerċitaw funzjonijiet u servizzi b’mod konġunt”.

Id-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006

12 L-Artikolu 3(25) tad-decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 163 li Jistabbilixxi l-Kodiċi tal-Kuntratti Pubbliċi għal Xogħlijiet, għal Servizzi u għal Provvisti li Jittrasponi d-Direttivi 2004/17/KE u 2004/18/KE) tat-12 ta’ April 2006 (Suppliment Ordinarju għall-GURI Nru 100 tat-2 ta’ Mejju 2006, iktar ’il quddiem id-“Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006”), jiddefinixxi l-“awtorità kontraenti” bħala “l-amministrazzjonijiet tal-Istat, l-entitajiet pubbliċi territorjali; entitajiet pubbliċi oħrajn ta’ natura mhux ekonomika, il-korpi rregolati mid-dritt pubbliku, l-unjonijiet, il-konsorzji, irrispettivament mill-isem tagħhom, ikkostitwiti mill-imsemmija entitajiet”.

13 Skont l-Artikolu 3(34) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, “korp ċentrali ta’ xiri” għandu jfisser:

“L-awtorità kontraenti li:

– takkwista provvisti jew servizzi ddestinati għal awtoritatijiet kontraenti jew għal entitajiet kontraenti oħrajn, jew

– tassenja kuntratti pubbliċi jew tidħol għal ftehim qafas ta' xogħlijiet, provvisti jew servizzi ddestinati għal awtoritajiet kontraenti jew għal entitajiet kontraenti oħrajn;

14 L-Artikolu 33(3a) ta' dan l-istess digriet leġiżlattiv, inkluż mid-decreto-legge n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (id-Digriet Liġi Nru 201 dwar Dispożizzjonijiet Urġenti għat-Tkabbir, l-Ekwità u l-Konsolidazzjoni tal-Kontijiet Pubbliċi) tas-6 ta' Diċembru 2011 (Suppliment Ordinarju għall-GURI Nru 284 tas-6 ta' Diċembru 2011), ikkonvertit, b'emendi, f'liġi permezz tal-legge n. 214 (il-Liġi Nru 214) tat-22 ta' Diċembru 2011 (Suppliment Ordinarju għall-GURI Nru 300, tas-27 ta' Diċembru 2011), jistipula:

"Il-muniċipalitajiet li l-popolazzjoni tagħhom ma taqbiżx il-5 000 abitant u li huma inklużi fit-territorju ta' kull provinċja huma obbligati li jassenjaw lil korp ċentrali ta' xiri wieħed biss l-akkwist ta' xogħlijiet, servizzi u provvisti fl-ambitu ta' unjonijiet ta' muniċipalitajiet imsemmija fl-Artikolu 32 tat-Test uniku rrikonoxxut fid-Digriet Leġiżlattiv Nru 267 tat-18 ta' Awwissu 2000, meta jeżistu, jew jidħlu għal ftehim korrispondenti ta' konsorzju bejn muniċipalitajiet, billi jagħmlu użu mill-uffiċċji kompetenti".

15 L-Artikolu 9(4) tad-decreto-legge nº 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Digriet Liġi Nru 66, dwar Miżuri Urġenti għall-Kompetittività u l-Ġustizzja Soċjali), tal-24 ta' April 2014, ikkonvertit f'liġi, b'emendi, permezz tal-Liġi Nru 89 tat-23 ta' Ġunju 2014 (GURI Nru 143, tat-23 ta' Ġunju 2014), emenda l-imsemmi Artikolu 33(3a) kif ġej:

"Il-muniċipalitajiet li ma humiex kapitali ta' provinċja jwettqu l-akkwist ta' xogħlijiet, oġġetti u servizzi fl-ambitu ta' unjonijiet ta' muniċipalitajiet inklużi fl-Artikolu 32 tad-Digriet Leġiżlattiv [Nru 267/200] meta jeżistu, jew jistabbilixxu ftehim speċifiku ta' konsorzju bejn l-istess muniċipalitajiet billi jagħmlu użu mill-uffiċċji kompetenti anki tal-provinċji, jew jużaw entità kollettiva jew il-provinċji, b'konformità mal-Liġi Nru 56, tas-7 ta' April 2014. […]"

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

16 Asmel, kumpannija ta' impriżi b'responsabbiltà limitata, stabbilita fit-23 ta' Jannar 2013, hija miżmuma 51 % mill-muniċipalità ta' Caggiano (l-Italja), 25 % mill-assoċjazzjoni rregolata mid-dritt privat Asmel, li tinkludi, fost il-membri tagħha, l-Associazione nazionale piccoli comuni italiani (l-Assoċjazzjoni Nazzjonali tal-Muniċipalitajiet Żgħar Taljani), u 24 % mill-Consorzio Asmel, konsorzju ta' impriżi privati u ta' muniċipalitajiet.

17 Asmel eżerċitat, fil-passat, attivitajiet bħala korp ċentrali ta' xiri għal diversi entitajiet lokali. B'mod partikolari, hija organizzat sejħa għal offerti għall-konklużjoni ta' ftehimiet qafas sabiex jingħata s-servizz ta' kontroll tat-taxxa muniċipali fuq beni immobbli u ta' rkupru forzat tad-djun fiskali, kif ukoll 152 proċedura ta' sejħa għal offerti telematika għall-għoti ta' kuntratti ta' diversi tipi.

18 Skont il-proċeduri operattivi ta' Asmel, l-entitajiet lokali jissieħbu, b'deċiżjoni tal-kunsill muniċipali, fl-assoċjazzjoni Asmel, u, sussegwentement, skont deċiżjoni tal-kumitat konġunt muniċipali, jgħaddu l-funzjonijiet ta' xiri tagħhom lil Asmel. Din tal-aħħar hija rremunerata għas-servizzi pprovduti permezz ta' pjattaforma telematika fl-ammont ta' 1.5 % mill-ammont tal-kuntratt, li jitħallas mill-offerent rebbieħ tal-kuntratt.

19 Wara diversi lmenti, l-ANAC fetħet investigazzjoni, li fi tmiemha hija kkonkludiet li Asmel ma osservatx il-mudelli ta' organizzazzjoni għall-korpi ċentrali ta' xiri preskritti fl-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006.

20 Skont l-ANAC, Asmel kienet entità rregolata mid-dritt privat filwaqt li, għal korp ċentrali ta' xiri, id-dritt Taljan jimponi forom pubbliċi ta' azzjoni permezz ta' entitajiet pubbliċi jew ta' assoċjazzjonijiet bejn l-entitajiet lokali, bħall-unjonijiet tal-muniċipalitajiet jew tal-gruppi ta'

muniċipalitajiet stabbiliti permezz ta' ftehimiet konklużi fuq il-bażi tal-Artikolu 30 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 267/2000. Hija rrilevat ukoll li, jekk huwa possibbli li jintużaw entitajiet privati, dawn għandhom ikunu, fi kwalunkwe każ, organi interni *(in house)*, li l-attività tagħhom tkun limitata għat-territorju tal-muniċipalitajiet fundatriċi, filwaqt li, f'dan il-każ, il-kundizzjonijiet relatati mal-kontroll analogu u mad-delimitazzjoni territorjali tal-attività eżerċitata ma kinux issodisfatti.

21 Barra minn hekk, l-ANAC ikkonstatat li l-parteċipazzjoni tal-entitajiet lokali fil-korp ċentrali ta' xiri kienet biss indiretta, sa fejn dawn kienu l-ewwel nett imsieħba fl-assoċjazzjoni Asmel u, it-tieni nett, skont deċiżjoni tal-kumitat konġunt muniċipali, inkarigaw lil Asmel twettaq akkwisti.

22 Dwar in-natura ġuridika ta' Asmel, billi din il-kumpannija teżerċita biss indirettament l-attività tagħha għall-ħtiġijiet tal-entitajiet lokali membri tagħha, u ma tipprovdix għalhekk direttament għall-ħtiġijiet ta' interess ġenerali li dawn l-entitajiet huma marbuta jissodisfaw, l-ANAC eskludiet li din tista' tiġi kklassifikata bħala "organu ta' dritt pubbliku".

23 Konsegwentement, l-ANAC adottat id-deċiżjoni kontenzjuża.

24 Asmel ikkontestat id-deċiżjoni kontenzjuża quddiem it-Tribunale amministrativo regionale del Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Lazio, l-Italja). Hija sostniet li, anki jekk hija entità rregolata mid-dritt komuni, hija għandha personalità ġuridika, tissodisfa l-ħtiġijiet ta' interess ġenerali ta' natura mhux industrijali jew kummerċjali, hija ffinanzjata mill-entitajiet lokali membri tagħha u topera taħt l-influwenza dominanti tagħhom. Konsegwentement, hija organu ta' dritt pubbliku u, għaldaqstant, awtorità kontraenti li tissodisfa l-kundizzjonijiet sabiex tiġi kklassifikata bħala "korp ċentrali ta' xiri".

25 Permezz ta' sentenza tat-22 ta' Frar 2016, it-Tribunale amministrativo regionale del Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Lazio) ċaħdet l-azzjoni mressqa minn Asmel. Hija eskludiet, fid-dawl tal-mod ta' finanzjament u tal-kontroll tal-amministrazzjoni ta' din il-kumpannija, li din tista' tiġi kklassifikata bħala "organu ta' dritt pubbliku", fin-nuqqas ta' osservanza tal-kundizzjoni ta' influwenza dominanti. Barra minn hekk, hija kkonstatat li Asmel ma kinitx konformi mal-mudelli organizzattivi tal-korpi ċentrali ta' xiri imposti mid-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 u li l-kamp ta' azzjoni tagħha kellu jiġi limitat għat-territorju tal-muniċipalitajiet fundatriċi.

26 Asmel appellat minn din is-sentenza quddiem il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja), billi sostniet, b'mod partikolari, minn naħa, li huwa żbaljat li jiġi kkunsidrat li l-mudell organizzattiv li jikkonsisti f'konsorzju regolat mid-dritt privat fil-forma ta' kumpannija huwa inkompatibbli mad-dispożizzjonijiet tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 dwar il-korpi ċentrali ta' xiri u, min-naħa l-oħra, li dan id-digriet leġiżlattiv ma jimponi ebda limitazzjoni territorjali tal-attivitajiet tal-korpi ċentrali ta' xiri.

27 Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jirrileva li, għalkemm, skont id-dispożizzjonijiet tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 dwar il-korpi ċentrali ta' xiri, kull awtorità kontraenti tista' tassumi l-funzjoni ta' korp ċentrali ta' xiri, l-Artikolu 33(3a) ta' dan id-digriet leġiżlattiv jidderoga minn din ir-regola sa fejn jipprovdi li l-muniċipalitajiet iż-żgħar jistgħu jirrikorru biss għal korpi ċentrali ta' xiri komposti skont żewġ mudelli ta' organizzazzjoni preċiżi, jiġifieri dak tal-unjoni tal-muniċipalitajiet imsemmija fl-Artikolu 32 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 267/2000 jew dak tal-konsorzju bejn l-entitajiet lokali msemmi fl-Artikolu 31 ta' dan id-digriet leġiżlattiv. Fil-fehma tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat), jidher li dan l-obbligu impost fuq il-muniċipalitajiet iż-żgħar imur kontra l-possibbiltà li dawn jirrikorru għal korpi ċentrali ta' xiri mingħajr limitazzjoni fir-rigward tal-forom ta' kooperazzjoni prevista mid-Direttiva 2004/18.

28 Barra minn hekk, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) għandu dubji, fir-rigward tal-konsorzji ta' muniċipalitajiet, dwar l-obbligu impost fuq il-muniċipalitajiet iż-żgħar li jirrikorru għal mudelli ta' organizzazzjoni tad-dritt pubbliku, filwaqt li jeskludi l-parteċipazzjoni ta' entitajiet privati. Tali esklużjoni tista' tkun kuntrarja għall-prinċipji ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi u ta' ftuħ l-iktar

wiesa' possibbli tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għall-kompetizzjoni, stabbiliti mid-dritt tal-Unjoni, billi tirriżerva biss għall-entitajiet tad-dritt pubbliku Taljan, elenkati b'mod eżawrjenti, l-eżerċizzju ta' provvista ta' servizzi li tista' tiġi kklassifikata bħala "attività ekonomika", u li, f'din il-perspettiva, toqgħod aħjar għall-eżerċizzju tal-kompetizzjoni libera fis-suq intern.

29 Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jesponi, barra minn hekk, li, għalkemm id-dritt intern ma jiddefinixxix il-kamp ta' azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri, huwa jistabbilixxi korrispondenza bejn it-territorju tal-muniċipalitajiet iż-żgħar li jirrikorru għall-korpi ċentrali ta' xiri u l-kamp ta' azzjoni ta' dawn tal-aħħar. Dan il-kamp ta' azzjoni huwa għalhekk limitat għat-territorju tal-muniċipalitajiet membri tal-unjoni ta' munipalitajiet jew tal-konsorzju. Din id-delimitazzjoni tista', fil-fehma tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat), tmur kontra l-prinċipji ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi u ta' ftuħ l-iktar wiesa' possibbli tal-proċeduri tal-għoti ta' kuntratti għall-kompetizzjoni, peress li toħloq żoni ta' esklużività għall-attività tal-korpi ċentrali ta' xiri.

30 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) iddeċieda li jissospendi l-proċeduri u jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Dispożizzjoni nazzjonali, bħall-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv tat-12 ta' April 2006, Nru 163/2006 li jillimita l-awtonomija tal-muniċipalitajiet fl-għoti lil korp ċentrali ta' xiri għal żewġ mudelli organizzattivi biss, jiġifieri l-unjoni tal-muniċipalitajiet jekk din l-unjoni diġà teżisti jew il-konsorzju bejn il-muniċipalitajiet li għad irid jitwaqqaf, tmur kontra d-dritt [tal-Unjoni]?

2) Fi kwalunkwe każ, dispożizzjoni nazzjonali bħall-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv tat-12 ta' April 2016, Nru 163/2006 li, moqri flimkien mal-Artikolu 3(25) tad-Digriet Leġiżlattiv tat-12 ta' April 2006, Nru 163/2006 fir-rigward tal-mudell organizzattiv tal-konsorzji tal-muniċipalitajiet, jeskludi l-possibbiltà li jiġu kkostitwiti persuni rregolati mid-dritt privat, bħal konsorzju rregolat mid-dritt komuni li fih jistgħu jiffurmaw parti persuni rregolati mid-dritt privat, tmur kontra d-dritt [tal-Unjoni] u, b'mod partikolari, tmur kontra l-prinċipji ta' moviment liberu tas-servizzi u tal-iktar ftuħ possibbli tal-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi?

3) Dispożizzjoni nazzjonali bħall-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 li, jekk jiġi interpretat fis-sens li jippermetti lill-konsorzji tal-muniċipalitajiet li huma korpi ċentrali ta' xiri joperaw f'territorju li jikkorrispondi għal dak tal-muniċipalitajiet li huma membri ta' dan il-konsorzju, ikkunsidrat globalment u, għaldaqstant, f'territorju limitat għat-territorju tal-provinċja, jillimita l-kamp ta' azzjoni ta' dawn il-korpi ċentrali ta' xiri, tmur kontra d-dritt [tal-Unjoni] u, b'mod partikolari, tmur kontra l-prinċipji ta' moviment liberu tas-servizzi u tal-iktar ftuħ possibbli tal-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi?"

Fuq l-ammissibbiltà

31 Fl-ewwel lok, il-Gvern Taljan isostni li t-talba għal deċiżjoni preliminari hija inammissibbli minħabba li hija ipotetika.

32 Huwa jsostni li l-qorti tar-rinviju tibbaża ruħha fuq il-premessa doppja li, minn naħa, l-attività ta' akkwist ta' oġġetti u ta' servizzi f'isem awtorità kontraenti tikkostitwixxi attività ekonomika, jiġifieri servizz, fis-sens tal-Artikolu 57 TFUE, u, min-naħa l-oħra, Asmel, li ma tissodisfax il-kundizzjonijiet imposti mid-dritt tal-Unjoni u mid-dritt Taljan sabiex tiġi kklassifikata bħala "korp ċentrali ta' xiri", għandha neċessarjament tiġi kklassifikata bħala "operatur ekonomiku". Issa, anki jekk jitqies li l-Qorti tal-Ġustizzja jkollha tirrispondi li d-dritt tal-Unjoni jipprekludi d-dispożizzjonijiet tad-dritt Taljan inkwistjoni fil-kawża prinċipali, din ir-risposta ma tippermettix li jintlaqa' l-appell ippreżentat quddiem il-qorti tar-rinviju, peress li s-servizzi ta' akkwist inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma ngħatawx lil Asmel fi tmiem proċedura ta' sejħa għal offerti konformi mad-dritt tal-Unjoni.

33 F'dan ir-rigward, għandu jitfakkar li, skont ġurisprudenza stabbilita, id-domandi dwar l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni magħmula mill-qorti nazzjonali fil-kuntest leġiżlattiv u fattwali li hija tiddefinixxi taħt ir-responsabbiltà tagħha, u li ma huwiex il-kompitu tal-Qorti tal-Ġustizzja li tivverifika l-eżattezza tiegħu, jibbenefikaw minn preżunzjoni ta' rilevanza. Ir-rifjut tal-Qorti tal-Ġustizzja li tagħti deċiżjoni dwar domanda preliminari magħmula minn qorti nazzjonali huwa possibbli biss meta jkun jidher b'mod manifest li l-interpretazzjoni mitluba tad-dritt tal-Unjoni ma jkollha l-ebda rabta mar-realtà jew mas-suġġett tal-kawża prinċipali, meta l-problema tkun ta' natura ipotetika jew meta l-Qorti tal-Ġustizzja ma jkollhiex għad-dispożizzjoni tagħha l-punti ta' fatt u ta' liġi meħtieġa sabiex tirrispondi b'mod utli għad-domandi li jkunu sarulha (sentenza tas-27 ta' Novembru 2019, Tedeschi u Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, EU:C:2019:1023, punt 24 u l-ġurisprudenza ċċitata).

34 Skont ġurisprudenza ugwalment stabbilita, il-ġustifikazzjoni tar-rinviju għal deċiżjoni preliminari ma hijiex il-formulazzjoni ta' opinjonijiet konsultattivi dwar kwistjonijiet ġenerali jew ipotetiċi, iżda l-ħtieġa inerenti għas-soluzzjoni effettiva ta' tilwima (sentenza tal-10 ta' Diċembru 2018, Wightman *et*, C-621/18, EU:C:2018:999, punt 28 u l-ġurisprudenza ċċitata).

35 F'dan il-każ, mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li l-kawża prinċipali, li biha l-qorti tar-rinviju hija adita, tirrigwarda l-kwistjoni tal-legalità tal-esklużjoni ta' Asmel min-numru ta' entitajiet li jistgħu jeżerċitaw il-funzjoni ta' korp ċentrali ta' xiri favur entitajiet lokali żgħar. Skont l-indikazzjonijiet tal-qorti tar-rinviju, din l-esklużjoni hija motivata mil-limitazzjonijiet imposti mid-dispożizzjonijiet tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 dwar il-korpi ċentrali ta' xiri. Permezz tad-domandi preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tistieden lill-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi preċiżament fuq il-punt dwar jekk id-dritt tal-Unjoni jipprekludix tali limitazzjonijiet.

36 F'dawn iċ-ċirkustanzi, ma jidhirx b'mod manifest li l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni mitluba mill-qorti tar-rinviju ma għandha ebda rabta mar-realtà jew mas-suġġett tat-tilwima fil-kawża prinċipali jew li d-domandi preliminari jirrigwardaw problema ta' natura ipotetika.

37 Il-preżunzjoni ta' rilevanza marbuta mad-domandi preliminari ma tistax tiġi kkonfutata, f'dan il-każ, bl-argument tal-Gvern Taljan li jgħid li r-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja ma tippermettix lill-qorti tar-rinviju tilqa' l-appell ippreżentat minn Asmel, peress li l-attività ta' akkwist ta' oġġetti u ta' servizzi ma ġietx fdata lil din il-kumpannija fi tmiem proċedura ta' sejħa għal offerti konformi mad-dritt tal-Unjoni, peress li mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li d-deċiżjoni kontenzjuża tipprojbixxi lil Asmel, b'mod ġenerali, u mhux fir-rigward ta' kuntratt partikolari, milli teżerċita attività ta' korp ċentrali ta' xiri għall-entitajiet lokali filwaqt li, skont din il-kumpannija, tali projbizzjoni tikser id-dritt tal-Unjoni.

38 Fit-tieni lok, fl-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha, il-Kummissjoni Ewropea esprimiet dubji dwar ir-rilevanza tad-domandi preliminari għas-soluzzjoni tal-kawża prinċipali, minħabba li l-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, imsemmi fil-formulazzjoni tad-domandi preliminari, ġie sussegwentement imħassar mil-leġiżlatur Taljan, b'tali mod li l-kawża prinċipali jista' ma jkollhiex iktar skop.

39 F'dan ir-rigward, għandu jiġi rrilevat li, fil-kuntest ta' proċedura ppreżentata skont l-Artikolu 267 TFUE, ma hijiex il-Qorti tal-Ġustizzja li għandha tippreċiża d-dispożizzjonijiet nazzjonali rilevanti applikabbli għall-kawża prinċipali. Tali prerogattiva hija biss tal-qorti tar-rinviju li, filwaqt li tiddeskrivi l-kuntest ġuridiku intern, tħalli lill-Qorti tal-Ġustizzja l-possibbiltà li tagħti l-elementi kollha ta' interpretazzjoni li jaqgħu taħt id-dritt tal-Unjoni li jippermettu lill-qorti tar-rinviju tevalwa l-konformità ta' leġiżlazzjoni nazzjonali mal-leġiżlazzjoni tal-Unjoni (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tad-19 ta' Ġunju 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, punt 22 u l-ġurisprudenza ċċitata).

40 Għaldaqstant, l-ammissibbiltà tad-domandi preliminari ma tistax titqiegħed f'dubju minħabba t-tħassir sussegwenti tad-dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li l-qorti tar-rinviju indikat li hija applikabbli għat-tilwima fil-kawża prinċipali.

41 Barra minn hekk, mistoqsi dwar il-perspettiva espressa mill-Kummissjoni fir-rigward tar-rilevanza tad-domandi preliminari għas-soluzzjoni tat-tilwima fil-kawża prinċipali, il-Gvern Taljan speċifika, fis-seduta, li l-leġiżlazzjoni l-ġdida fil-qasam tal-korpi ċentrali ta' xiri, li tħassar u tissostitwixxi l-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006, ma hijiex se jkollha effett qabel il-31 ta' Diċembru 2020, b'mod li t-tilwima fil-kawża prinċipali se tibqa' rregolata minn din id-dispożizzjoni, punt li anki l-Kummissjoni rrikonoxxiet fis-seduta.

42 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, it-talba għal deċiżjoni preliminari ma tistax tiġi miċħuda bħala inammissibbli.

43 Fl-aħħar nett, il-Gvern Taljan u l-Kummissjoni kellhom ukoll dubji dwar l-ammissibbiltà tat-tielet domanda preliminari, minħabba li l-limitazzjoni territorjali tal-kamp ta' azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti minn entitajiet lokali li dwarha qiegħda tistaqsi l-qorti tar-rinviju tista' tikkostitwixxi vantaġġ għal korp ċentrali ta' xiri, skont l-informazzjoni li tinsab fid-deċiżjoni tar-rinviju. B'mod partikolari, dan il-gvern jirrileva li hemm kontradizzjoni f'din id-deċiżjoni dwar il-punt ta' jekk din il-limitazzjoni territorjali tikkostitwixxix żvantaġġ jew vantaġġ għal dan il-korp ċentrali. Huwa opportun li dawn l-elementi jiġu kkunsidrati fil-kuntest tal-eżami tat-tielet domanda.

Fuq id-domandi preliminari

Osservazzjonijiet preliminari

44 Fid-domandi preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tirreferi, b'mod ġenerali, għad-dritt tal-Unjoni kif ukoll għall-prinċipji tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi u tal-ikbar ftuħ għall-kompetizzjoni tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal servizzi. Madankollu, mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li dik il-qorti qiegħda tistaqsi speċifikament dwar l-Artikolu 56 TFUE li jistabbilixxi l-libertà li jiġu pprovduti servizzi kif ukoll dwar l-Artikolu 1(10) u l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18, dwar il-korpi ċentrali ta' xiri.

45 F'dan ir-rigward, f'dak li jikkonċerna d-determinazzjoni tad-dispożizzjonijiet tad-dritt primarju jew tad-dritt sekondarju li għandhom jiġu interpretati sabiex tingħata risposta utli lill-qorti tar-rinviju, għandu jiġi rrilevat, l-ewwel nett, li d-domandi preliminari huma intiżi li jippermettulha tevalwa l-kompatibbiltà tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 mad-dritt tal-Unjoni. Issa, mit-titolu stess ta' dan id-digriet jirriżulta li dan jikkostitwixxi implimentazzjoni tad-Direttiva 2004/18.

46 It-tieni nett, mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li l-kunċett ta' "korp ċentrali ta' xiri", previst fl-Artikolu 1(10) u fl-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18 jinsab fiċ-ċentru tat-tilwima fil-kawża prinċipali.

47 Finalment, it-tielet nett, il-limiti minimi ta' applikazzjoni tal-Artikolu 7 tad-Direttiva 2004/18 huma milħuqa. Minn naħa, mill-atti tal-proċess li għandha l-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li, fir-rigward ta' ċertu numru mill-152 proċedura ta' sejħa għal offerti mnedija minn Asmel matul il-perijodu bejn ix-xahar ta' Mejju 2013 u dak ta' Frar 2014, milquta minn illegalità skont id-deċiżjoni kontenzjuża, il-valur tal-kuntratt jaqbeż il-limiti minimi rilevanti tal-imsemmija dispożizzjoni. Min-naħa l-oħra, id-deċiżjoni kontezjuża tipprojbixxi lil Asmel milli teżerċita kull attività ta' intermedjarju fil-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi indipendentement mill-valur tagħhom.

48 F'dawn iċ-ċirkustanzi, id-domandi preliminari għandhom jiġu eżaminati biss fid-dawl tad-Direttiva 2004/18 u, b'mod partikolari, tal-Artikolu 1(10) u tal-Artikolu 11 tagħha.

Fuq il-mertu

Fuq l-ewwel u t-tieni domanda

49 Permezz tal-ewwel u tat-tieni domanda tagħha, li għandhom jiġu eżaminati flimkien, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk l-Artikolu 1(10) u l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18 għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-awtonomija tal-organizzazzjoni tal-entitajiet lokali żgħar sabiex jirrikorru għal korp ċentrali ta' xiri biss għal żewġ mudelli ta' organizzazzjoni esklużivament pubbliċi, mingħajr il-parteċipazzjoni ta' persuni jew ta' impriżi privati.

50 Sabiex tingħata risposta għal dawn id-domandi, għandu jiġi rrilevat, fl-ewwel lok, li l-kunċett ta' "korp ċentrali ta' xiri" huwa ddefinit fl-Artikolu 1(10) tad-Direttiva 2004/18 u jindika awtorità kontraenti li takkwista provvisti u/jew servizzi intiżi għal awtoritajiet kontraenti, jew tagħti kuntratti pubbliċi, jew tikkonkludi ftehimiet qafas għal xogħlijiet, għal provvisti jew għal servizzi intiżi għal awtoritajiet kontraenti.

51 Minn dan isegwi li l-kunċett ta' "korp ċentrali ta' xiri" huwa ddefinit fid-Direttiva 2004/18 b'riferiment għall-kunċett ta' "awtorità kontraenti".

52 Dan il-kunċett tal-aħħar huwa, min-naħa tiegħu, iddefinit fl-Artikolu 1(9) tad-Direttiva 2004/18 u, konformement mal-ewwel subparagrafu ta' din id-dispożizzjoni, jindika l-Istat, l-entitajiet territorjali, l-organi rregolati mid-dritt pubbliku u l-assoċjazzjonijiet iffurmati minn waħda jew iktar minn dawn l-entitajiet jew wieħed jew iktar minn dawn l-organi rregolati mid-dritt pubbliku.

53 Skont it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 1(9) tad-Direttiva 2004/18, il-kunċett ta' "organu rregolat mid-dritt pubbliku" għandu jinftiehem bħala kull organu li ġie stabbilit speċifikament sabiex jaqdi bżonnijiet ta' interess ġenerali li ma humiex ta' natura industrijali jew kummerċjali, li għandu personalità ġuridika, u li l-attivitajiet tiegħu huma ffinanzjati prinċipalment mill-Istat, mill-entitajiet territorjali jew minn organi oħra rregolati mid-dritt pubbliku, jew inkella li l-amministrazzjoni tiegħu hija suġġetta għal kontroll minn dawn tal-aħħar, jew li l-bord amministrattiv, tad-diretturi jew ta' sorveljanza tiegħu huwa kompost minn membri li iktar minn nofshom huma maħtura mill-Istat, mill-entitajiet territorjali jew minn organi oħra rregolati mid-dritt pubbliku.

54 Il-Qorti tal-Ġustizzja diġà kellha l-okkażjoni tispeċifika li l-Artikolu 1(9) ta' din id-direttiva jiddefinixxi l-kunċett ta' "awtorità kontraenti" f'sens wiesa' u funzjonali, sabiex jiġu ggarantiti l-għanijiet tal-imsemmija direttiva li teskludi kemm ir-riskju li tingħata preferenza lill-offerenti jew kandidati nazzjonali meta jingħata xi kuntratt mill-awtoritajiet kontraenti kif ukoll il-possibbiltà li xi organu ffinanzjat jew ikkontrollat mill-Istat, mill-entitajiet territorjali jew minn organi oħra rregolati mid-dritt pubbliku jippermetti li jkun iggwidat minn kunsiderazzjonijiet oħra għajr dawk ta' natura ekonomika (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-5 ta' Ottubru 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punt 31 u l-ġurisprudenza ċċitata). Barra minn hekk, din id-dispożizzjoni ma timponi ebda obbligu sabiex jiġu osservati mudelli ta' organizzazzjoni speċifikament sabiex jiġi rifless il-kunċett ta' "awtorità kontraenti".

55 Fit-tieni lok, għandu jiġi rrilevat li, skont il-premessa 16 tad-Direttiva 2004/18, "[s]abiex tieħu in konsiderazzjoni ċ-ċirkustanzi differenti miksuba fl-Istati Membri, l-Istati Membri għandhom jitħallew li jagħżlu jekk l-awtoritajiet kuntrattwali jużawx […] korpi ta' xiri ċentrali […] kif definit u rregolat b'din id-Direttiva". Għalhekk, skont l-Artikolu 11(1) tad-Direttiva 2004/18, l-Istati Membri jistgħu

jipprevedu l-possibbiltà għall-awtoritajiet kontraenti li jakkwistaw xogħlijiet, provvisti u/jew servizzi billi jirrikorru għal ċentrali ta' xiri. Skont il-paragrafu 2 ta' dan l-artikolu, l-awtoritajiet kontraenti li jakkwistaw xogħlijiet, provvisti u/jew servizzi billi jirrikorru għal korpi ċentrali ta' xiri fil-każijiet imsemmija fl-Artikolu 1(10) tal-istess direttiva, jitqiesu li jkunu osservaw id-Direttiva 2004/18, sakemm dan il-korp ċentrali ta' xiri jkun osservaha.

56 Mill-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18, moqri flimkien mal-Artikolu 1(9) u (10) tad-Direttiva 2004/18 u mal-premessa 16 tagħha, jirriżulta li l-uniku limitu li din id-direttiva timponi fuq l-għażla ta' korp ċentrali ta' xiri huwa dak li dan il-korp ċentrali għandu jkollu l-kwalità ta' "awtorità kontraenti". Dan il-marġni ta' diskrezzjoni wiesa' jestendi wkoll għad-definizzjoni tal-mudelli ta' organizzazzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri, sakemm il-miżuri meħuda mill-Istati Membri għall-implimentazzjoni tal-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18 josservaw il-limitu impost minn din id-direttiva, marbut mal-kwalità ta' awtorità kontraenti tal-entità li l-awtoritajiet kontraenti jkunu intiżi li jużaw bħala korpi ċentrali ta' xiri. Għalhekk, entità li ma għandhiex il-kwalità ta' awtorità kontraenti, fis-sens tal-Artikolu 1(9) tad-Direttiva 2004/18, ma tistax tiġi rrikonoxxuta minn leġiżlazzjoni nazzjonali bħala li għandha l-kwalità ta' "korp ċentrali ta' xiri", għall-finijiet tal-applikazzjoni ta' din id-direttiva.

57 Fit-tielet lok, tali interpretazzjoni tad-Direttiva 2004/18 hija, barra minn hekk, konformi mal-prinċipji li fuqhom hija bbażata, jiġifieri l-prinċipji ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi u ta' ftuħ għall-kompetizzjoni mhux distorta fl-Istati Membri kollha, stabbiliti fil-premessa 2 ta' din id-direttiva.

58 Għalkemm l-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 2004/18 jeżenta lill-awtoritajiet kontraenti stess li rrikorrew għal korp ċentrali ta' xiri, fil-każijiet imsemmija f'din id-dispożizzjoni, mill-applikazzjoni tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi previsti mill-imsemmija direttiva, huwa jimponi fl-istess ħin fuq dan il-korp ċentrali ta' xiri l-obbligu li għandhom l-awtoritajiet kontraenti li josservaw il-proċeduri previsti minn din l-istess direttiva. B'dan il-mod, l-għan prinċipali tar-regoli tal-Unjoni fil-qasam tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi, jiġifieri l-libertà li jiġu pprovduti servizzi u l-ftuħ għall-kompetizzjoni mhux distorta fl-Istati Membri kollha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-8 ta' Diċembru 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, punt 28 u l-ġurisprudenza ċċitata), huwa ggarantit.

59 Din il-konklużjoni ma hijiex prekluża mis-sentenza tal-20 ta' Ottubru 2005 Il-Kummissjoni vs Franza (C-264/03, EU:C:2005:620), li fiha l-Qorti tal-Ġustizzja qieset li l-kuntratt ta' mandat ta' rappreżentanza, irregolat mil-leġiżlazzjoni Franċiża fil-qasam tal-ippjanar urban, li jirriżerva r-rwol tal-mandatarju għal kategoriji ta' persuni ġuridiċi rregolati mid-dritt Franċiż elenkati b'mod eżawrjenti, jikkostitwixxi kuntratt pubbliku għal servizzi għall-finijiet tad-Direttiva tal-Kunsill 92/50/KEE tat-18 ta' Ġunju 1992 relatata mal-koordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tas-servizz pubbliku [kuntratti pubbliċi għal servizzi] (ĠU 1992, L 209, p. 1), u, sa fejn ma jipprevedi l-ebda proċedura ta' kompetizzjoni għall-għażla tal-mandatarju, imur kontra din id-direttiva.

60 Fil-fatt, din is-sentenza ma tirrigwardax id-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18 li jipprevedu espressament il-possibbiltà għall-awtoritajiet kontraenti li jirrikorru għal korpi ċentrali ta' xiri. Fi kwalunkwe każ, minn din is-sentenza jirriżulta li l-attribuzzjonijiet tal-mandatarju kienu jinkludu diversi missjonijiet li jikkostitwixxu provvisti ta' servizzi li kienu ġew attribwiti mingħajr ebda proċedura ta' sejħa għal offerti prevista mid-Direttiva 92/50 (sentenza tal-20 ta' Ottubru 2005, Il-Kummissjoni vs Franza (C-264/03, EU:C:2005:620, punti 46, 51 u 55).

61 Fid-dawl tal-marġni ta' diskrezzjoni wiesa' li għandhom l-Istati Membri, imsemmi fil-punt 56 ta' din is-sentenza, ma hemm xejn fid-Direttiva 2004/18 u lanqas fil-prinċipji sottostanti li jipprekludi lill-Istati Membri milli jadattaw il-mudelli ta' organizzazzjoni ta' dawn il-korpi ċentrali ta' xiri skont il-bżonnijiet tagħhom stess u fiċ-ċirkustanzi partikolari prevalenti fi Stat Membru, billi jippreskrivu, għal dan il-għan, mudelli ta' organizzazzjoni esklużivament pubbliċi, mingħajr il-parteċipazzjoni ta' persuni jew ta' impriżi privati.

62 F'dan il-kuntest, il-Gvern Taljan ippreċiża li l-leġiżlatur Taljan, l-ewwel billi ħeġġeġ lill-entitajiet lokali jirrikorru għal korpi ċentrali ta' xiri, maħluqa skont mudelli ta' organizzazzjoni ddefiniti, imbagħad billi impona fuq l-entitajiet lokali żgħar l-obbligu li jirrikorru għal tali korpi ċentrali, ipprova mhux biss jipprevjeni r-riskju ta' infiltrazzjonijiet mafjużi, iżda wkoll li jipprevedi strument ta' kontroll tal-ispejjeż.

63 Fi kwalunkwe każ, kif irrileva essenzjalment l-Avukat Ġenerali fil-punti 70 sa 72 tal-konklużjonijiet tiegħu, fid-dawl tar-rabta stretta li teżisti bejn il-kunċett ta' "awtorità kontraenti" u dak ta' "korp ċentrali ta' xiri", esposta fil-punti 51 sa 58 ta' din is-sentenza, il-korpi ċentrali ta' xiri ma jistgħux jitqiesu li joffru servizzi f'suq miftuħ għall-kompetizzjoni minn impriżi privati.

64 Fil-fatt, korp ċentrali ta' xiri jaġixxi fil-kwalità ta' awtorità kontraenti, sabiex jissodisfa l-bżonnijiet tagħha, u mhux bħala operatur ekonomiku, fl-interess kummerċjali tiegħu stess.

65 B'hekk, leġiżlazzjoni nazzjonali li tillimita l-libertà tal-għażla tal-entitajiet lokali żgħar li jirrikorru għal korp ċentrali ta' xiri, billi tippreskrivi għal dan il-għan żewġ mudelli ta' organizzazzjoni esklużivament pubbliċi, mingħajr il-parteċipazzjoni ta' persuni jew ta' impriżi privati, ma tiksirx l-għan tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi u ta' ftuħ għall-kompetizzjoni mhux distorta fl-Istati Membri kollha, imfittex mid-Direttiva 2004/18, peress li hija ma tqiegħed l-ebda impriża privata f'sitwazzjoni privileġġata fir-rigward tal-kompetituri tagħha.

66 Barra minn hekk, l-imsemmija leġiżlazzjoni nazzjonali ma tagħti l-ebda preferenza lil impriża offerenti nazzjonali. Għall-kuntrarju, hija tikkontribwixxi għall-għan imsemmi fil-punt preċedenti, sa fejn din tqiegħed lill-entitajiet lokali żgħar 'il bogħod mir-riskju ta' akkordju bejn korp ċentrali ta' xiri u impriża privata li għandha sehem f'dan il-korp ċentrali ta' xiri.

67 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet kollha preċedenti, ir-risposta li għandha tingħata għall-ewwel u għat-tieni domanda hija li l-Artikolu 1(10) u l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18 għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-awtonomija tal-organizzazzjoni tal-entitajiet lokali żgħar sabiex jirrikorru għal korp ċentrali ta' xiri biss għal żewġ mudelli ta' organizzazzjoni esklużivament pubbliċi, mingħajr il-parteċipazzjoni ta' persuni jew ta' impriżi privati.

Fuq it-tielet domanda

68 Permezz tat-tielet domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk l-Artikolu 1(10) u l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18 għandhomx jiġu interpretati fis-sens li jipprekludu dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-kamp ta' azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti minn entitajiet lokali għat-territorju ta' dawn l-entitajiet lokali.

69 F'dan ir-rigward, fl-ewwel lok, għandu jiġi rrilevat li, fl-assenza ta' dispożizzjoni espressa tad-Direttiva 2004/18 li tirregola l-limiti territorjali tal-kamp ta' azzjoni ta' korp ċentrali ta' xiri, din il-kwistjoni taqa' taħt l-implimentazzjoni tad-dispożizzjonijiet ta' din id-direttiva dwar il-korpi ċentrali ta' xiri, li fir-rigward tagħha, kif jirriżulta mill-punt 56 ta' din is-sentenza, l-Istati Membri għandhom marġni ta' diskrezzjoni wiesa'.

70 Miżura li permezz tagħha Stat Membru jillimita l-kamp ta' azzjoni territorjali tal-korpi ċentrali ta' xiri għat-territorji rispettivi tal-entitajiet lokali li stabbilixxewhom, sabiex jiżgura li dawn il-korpi ċentrali ta' xiri jaġixxu fl-interess pubbliku ta' dawn l-entitajiet, u mhux fl-interess kummerċjali tagħhom stess, lil hinn minn dawn it-territorji, għandha titqies li hija koerenti mal-Artikolu 1(10) tad-Direttiva 2004/18, li jipprevedi li korp ċentrali ta' xiri għandu jkollu l-kwalità ta' awtorità kontraenti u għandu, f'dan ir-rigward, jissodisfa l-kundizzjonijiet previsti fl-Artikolu 1(9) ta' din id-direttiva. Kif diġà indikat il-Qorti tal-Ġustizzja, konformement ma' din id-dispożizzjoni tal-aħħar, awtorità kontraenti hija entità

li tissodisfa funzjoni ta' interess ġenerali li ma hijiex ta' natura industrijali jew kummerċjali. Tali organu ma jeżerċitax, b'mod prinċipali, attività lukrattiva fis-suq (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, punt 38). Dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għandha, għaldaqstant, titqies li tosserva l-limiti tal-marġni ta' diskrezzjoni li għandhom l-Istati Membri fl-implimentazzjoni tad-Direttiva 2004/18.

71 Għal dak li jirrigwarda, fit-tieni lok, id-dubji tal-qorti tar-rinviju dwar il-kompatibbiltà tal-limitazzjoni territorjali inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li twassal għal żoni ta' azzjoni esklużivi għall-korpi ċentrali ta' xiri, mal-prinċipji ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi u ta' ftuħ ikbar għall-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi li fuqhom hija bbażata d-Direttiva 2004/18, għandu jiġi kkunsidrat, fid-dawl tal-motivi esposti fil-kuntest tal-eżami tal-ewwel u tat-tieni domanda, li dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-kamp ta' azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri għat-territorji rispettivi tal-entitajiet lokali li stabbilixxewhom, ma tqiegħed, minħabba f'hekk, ebda impriża privata f'sitwazzjoni privileġġjata b'paragun mal-kompetituri tagħha, bi ksur ta' dawn il-prinċipji.

72 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet kollha preċedenti, ir-risposta għat-tielet domanda għandha tkun li l-Artikolu 1(10) u l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18 għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-kamp ta' azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti minn entitajiet lokali għat-territorju ta' dawn l-entitajiet lokali.

Fuq l-ispejjeż

73 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

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

1) **L-Artikolu 1(10) u tal-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi], kif emendata bir-Regolament tal-Kummissjoni (UE) Nru 1336/2013 tat-13 ta' Diċembru 2013, għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-awtonomija tal-organizzazzjoni tal-entitajiet lokali żgħar sabiex jirrikorru għal korp ċentrali ta' xiri biss għal żewġ mudelli ta' organizzazzjoni esklużivament pubbliċi, mingħajr il-parteċipazzjoni ta' persuni jew ta' impriżi privati.**

2) **L-Artikolu 1(10) u l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18, kif emendata bir-Regolament Nru 1336/2013, għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tillimita l-kamp ta' azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti minn entitajiet lokali għat-territorju ta' dawn l-entitajiet lokali.**

Firem