KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
TANCHEV
ippreżentati fid-29 ta' April 2021 [1]

Kawża C-598/19

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)
vs
Diputación Foral de Guipúzcoa,
Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem)

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mit-Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (il-Qorti Superjuri tal-Ġustizzja tal-País Vasco, Spanja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Kuntratti pubbliċi – Direttiva 2014/24/UE – Artikoli 18 u 20 – Leġiżlazzjoni nazzjonali li tirriżerva d-dritt ta' parteċipazzjoni f'ċerti proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi għal ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali – Kundizzjonijiet addizzjonali mhux previsti fid-Direttiva"

1. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari mit-Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (il-Qorti Superjuri tal-Ġustizzja tal-País Vasco, Spanja) (iktar 'il quddiem il-"qorti tar-rinviju") tistieden lill-Qorti tal-Ġustizzja tinterpreta, għall-ewwel darba, l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist pubbliku [2].

2. Id-domanda magħmula titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja tikkjarifika, essenzjalment, jekk l-Istati Membri, meta jagħmlu użu mill-possibbiltà prevista fl-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 li jirriżervaw id-dritt ta' parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi għal ċerti operaturi, għandhomx jippermettu lill-operaturi ekonomiċi kollha li jissodisfaw il-kriterji ta' din id-dispożizzjoni jipparteċipaw fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti, jew jekk l-Istati Membri, meta jagħmlu użu minn din il-possibbiltà, jistgħux jirrestringu iktar iċ-ċirku ta' operaturi ekonomiċi li jkunu jistgħu jipparteċipaw u jagħmlu offerti għall-kuntratti inkwistjoni.

3. Ikkonkludejt li l-Istati Membri jistgħu, tabilħaqq, jiddefinixxu ċ-ċirku ta' operaturi ekonomiċi mħollija jipparteċipaw billi jimponu kriterji li jkunu iktar stretti mir-rekwiżiti imposti mill-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 li, fl-analiżi tiegħi, huma rekwiżiti minimi. Madankollu, jekk Stat Membru jagħżel li jagħmel hekk, huwa għandu, xorta waħda, ikun konformi mad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva, inkluż l-Artikolu 18, "Prinċipji tal-akkwist", kif ukoll mar-rekwiżiti ġeneralment applikabbli tad-dritt tal-Unjoni Ewropea dwar il-kuntratti pubbliċi.

[1] Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

[2] ĠU 2014, L 94, p. 65, rettifika fil-ĠU 2015, L 275, p. 68.

I. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni

4. Il-premessa 1 tad-Direttiva 2014/24 tgħid:

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

5. Il-premessa 2 tad-Direttiva 2014/24 tgħid:

"L-akkwist pubbliku għandu rwol ċentrali fl-istrateġija Ewropa 2020, stabbilita fil-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni tat-3 ta' Marzu 2010 intitolata 'EWROPA 2020 Strateġija għal tkabbir intelliġenti, sostenibbli u inklussiv' ('Strateġija Ewropa 2020 għal tkabbir intelliġenti, sostenibbli u inklussiv'), bħala wieħed mill-istrumenti bbażati fuq is-suq li għandu jintuża sabiex jinkiseb tkabbir intelliġenti, sostenibbli u inklużiv filwaqt li jiġi żgurat l-aktar użu effiċjenti tal-fondi pubbliċi. Għal dak il-għan, ir-regoli dwar l-akkwist pubbliku adottati skont [id-Direttiva 2004/17[3]] u [d-Direttiva 2004/18[4]] għandhom jiġu riveduti u modernizzati sabiex tiżdied l-effiċjenza tan-nefqa pubblika, tiġi ffaċilitata b'mod partikolari l-parteċipazzjoni tal-impriżi żgħar u medji (SMEs) fl-akkwist pubbliku u sabiex ix-xerrejja jkunu jistgħu jagħmlu użu aħjar mill-akkwist pubbliku b'appoġġ għall-għanijiet soċjali komuni […]"

6. Il-premessa 36 tad-Direttiva 2014/24 hija fformulata kif ġej:

"L-impjieg u x-xogħol jikkontribwixxu għall-integrazzjoni fis-soċjeta u huma elementi prinċipali fil-garanzija ta' opportunitajiet ugwali għal kulħadd. F'dan il-kuntest, workshops protetti jista' jkollhom rwol sinifikanti. L-istess jgħodd għal impriżi soċjali oħra li l-għan prinċipali tagħhom hu li jappoġġaw l-integrazzjoni jew ir-reintegrazzjoni soċjali u professjonali tal-persuni diżabbli u żvantaġġati, bħal ma huma n-nies qiegħda, il-membri ta' minoranzi żvantaġġati jew gruppi soċjalment marġinalizzati. Madankollu, dawn il-workshops jew impriżi jistgħu ma jkunux kapaċi jiksbu kuntratti b'kondizzjonijiet normali ta' kompetizzjoni. Konsegwentement, huwa xieraq li jkun previst li l-Istati Membri jistgħu jirriservaw id-dritt li jipparteċipaw fil-proċeduri tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi jew għal gruppi minnhom għal workshops jew impriżi bħal dawn jew jirriservaw it-twettiq tal-kuntratti fil-kuntest ta' programmi ta' impjieg protetti."

7. Il-punt 5 tal-Artikolu 2(1) tad-Direttiva 2014/24 jiddefinixxi, għall-finijiet tad-direttiva, "kuntratti pubbliċi" bħala "kuntratti b'titolu oneruż konklużi bil-miktub bejn operatur ekonomiku wieħed jew aktar u awtorità kontraenti waħda jew aktar u li għandhom bħala s-suġġett tagħhom l-eżekuzzjoni tax-xogħlijiet, il-provvista ta' prodotti jew il-provvista ta' servizzi".

[3] Direttiva 2004/17/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 li tikkoordina l-proċeduri ta' akkwisti ta' entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi tal-ilma, l-enerġija, t-trasport u postali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 19).

[4] 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).

8. Il-punt 10 tal-Artikolu 2(1) tad-Direttiva 2014/24 jiddefinixxi "operatur ekonomiku" bħala "kull persuna fiżika jew ġuridika jew entità pubblika jew grupp ta' persuni u/jew entitajiet bħal dawn, inkluża kwalunkwe assoċjazzjoni temporanja ta' impriżi, li joffru l-eżekuzzjoni ta' xogħlijiet u/jew xogħol, il-forniment ta' prodotti jew il-forniment ta' servizzi fis-suq".

9. L-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24, bit-titolu "Prinċipji tal-akkwist" jipprovdi:

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

It-tfassil tal-akkwist ma għandux isir bil-ħsieb li l-akkwist jiġi eskluż mill-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-Direttiva jew biex b'mod artifiċjali jnaqqas il-kompetizzjoni. Il-kompetizzjoni għandha titqies bħala artifiċjalment imnaqqsa meta d-disinn tal-akkwist isir bl-intenzjoni li jagħti vantaġġ jew żvantaġġ mhux mistħoqq lil ċerti operaturi ekonomiċi.

[…]"

10. L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24, bit-titolu "Kuntratti riżervati", jgħid:

"1. L-Istati Membri jistgħu jirriżervaw id-dritt li jipparteċipaw fi proċeduri ta' akkwist pubbliku għal workshops protetti jew operaturi ekonomiċi li l-għan [ewlieni] tagħhom huwa l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati jew jistgħu jipprovdu sabiex dawn il-kuntratti jitwettqu fil-kuntest tal-programmi ta' impjiegi protetti, sakemm mill-inqas 30 % tal-impjegati ta' dawk il-workshops, operaturi ekonomiċi jew programmi ekonomiċi huma persuni b'diżabbiltà jew ħaddiema żvantaġġati.

[…]"

B. Id-dritt Spanjol

11. L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 kien traspost fid-dritt Spanjol permezz tar-Raba' Dispożizzjoni Addizzjonali tal-Ley 9/2017 de contratos del settur público (il-Liġi 9/2017 dwar kuntratti fis-settur pubbliku) (iktar 'il quddiem il-"Liġi 9/2017") tat-8 ta' Novembru 2017, li jipprovdi:

"1. B'deċiżjoni tal-Kunsill tal-Ministri jew tal-korp kompetenti fil-qasam tal-komunitajiet awtonomi u tal-awtoritajiet lokali, għandhom ikunu stabbiliti perċentwali minimi sabiex ikun irriżervat id-dritt ta' parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti sabiex ċerti kuntratti jew ċerti lottijiet ta' dawn il-kuntratti jingħataw lil ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali u lil impriżi soċjali għall-integrazzjoni tax-xogħol, […], li jissodisfaw il-kriterji ta' eliġibbiltà stabbiliti fil-leġiżlazzjoni [rilevanti], jew għandu jkun stabbilit perċentwali minimu sabiex l-eżekuzzjoni ta' dawn il-kuntratti tkun irriżervata fil-kuntest ta' programmi ta' impjiegi protetti, bil-kundizzjoni li l-proporzjon tal-persunal b'diżabbiltà jew eskluż soċjalment ta' ċentri speċjali għall-impjiegi, impriżi u programmi soċjali għall-integrazzjoni tax-xogħol ikun dak stipulat fil-leġiżlazzjoni inkwistjoni u, f'kull każ, mhux inqas minn 30 %.

Id-deċiżjoni tal-Kunsill tal-Ministri jew tal-korp kompetenti fil-qasam tal-komunitajiet awtonomi u tal-awtoritajiet lokali għandha tistabbilixxi r-rekwiżiti minimi sabiex tkun żgurata l-konformità mad-dispożizzjonijiet tal-paragrafu preċedenti.

[…]

2. L-avviż ta' kuntratt għandu jagħmel riferiment għal din id-dispożizzjoni.

[…]".

12. L-Erbatax id-Dispożizzjoni Finali tal-Liġi 9/2017 tipprovdi:

"[…]

4. Ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali huma dawk li jissodisfaw il-kriterji stabbiliti fil-paragrafi 1 u 2 ta' dan l-artikolu, u li jkollhom l-appoġġ ta' u li iktar minn 50 % tal-azzjonijiet tagħhom ikunu miżmuma, direttament jew indirettament, minn impriża pubblika jew privata waħda jew iktar li ma jkollhomx skop ta' lukru u li n-natura soċjali tagħhom tissemma fl-istatut ta' assoċjazzjoni tagħhom, irrispettivament minn jekk dawn ikunux assoċjazzjonijiet, fondazzjonijiet, korpi rregolati mid-dritt pubbliku, kooperattivi ta' inizjattiva soċjali jew entitajiet ekonomiċi soċjali oħra, kif ukoll dawk li jkunu proprjetà, direttament jew indirettament, ta' kumpanniji kummerċjali msemmija iktar 'il fuq […] u bil-kundizzjoni li, fil-każijiet kollha, ikun stipulat fl-istatut ta' assoċjazzjoni tagħhom jew f'riżoluzzjoni tal-azzjonisti li l-profitti tagħhom għandhom jiġu kompletament investiti mill-ġdid fil-ħolqien ta' opportunitajiet ta' impjieg għal persuni b'diżabbiltà u fit-titjib kontinwu tal-kompetittività tagħhom u tal-attività ekonomika soċjali tagħhom, filwaqt li jkollhom, f'kull każ, id-dritt li jagħżlu li jinvestu mill-ġdid il-profitti tagħhom fiċ-ċentru speċjali għall-impjiegi stess jew f'ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali oħra."

II. Il-fatti, il-kawża prinċipali u d-domanda preliminari magħmula

13. It-tilwima fil-kawża prinċipali tqajmet minħabba deċiżjoni tal-15 ta' Mejju 2018 (iktar 'il quddiem id-"deċiżjoni tal-15 ta' Mejju 2018"), li biha l-Consejo de Gobierno de la Diputación Foral ta' Guipúzcoa (il-Kunsill tal-Gvern tad-Delegazzjoni Provinċjali ta' Guipúzcoa, Spanja) approva struzzjonijiet maħruġa lill-awtoritajiet kontraenti ta' din l-istituzzjoni. Dawn l-istruzzjonijiet jikkonċernaw ir-riżerva tad-dritt ta' parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti, kif previst fil-leġiżlazzjoni Spanjola li timplimenta d-Direttiva 2014/24.

14. L-azzjoni fil-kawża prinċipali tressqet mill-Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (il-Konfederazzjoni Nazzjonali ta' Ċentri Speċjali għall-Impjiegi) (iktar 'il quddiem "CONACEE"), li hija assoċjazzjoni li tirrappreżenta ċentri speċjali għall-impjiegi fi Spanja. Il-membri tagħha jinkludu, fost kategoriji oħra, ċentri speċjali għall-impjiegi "intraprenditorjali".

15. Kif jirriżulta mill-proċess quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, liġi Spanjola preċedenti kienet tippermetti lil ċentri speċjali għall-impjiegi fi Spanja jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi li jkunu "kuntratti rriżervati" irrispettivament minn jekk kinux ċentri mingħajr skop ta' lukru jew ta' natura intraprenditorjali[5]. Din is-sitwazzjoni nbidlet bl-introduzzjoni tal-Liġi 9/2017.

[5] CONACEE tagħmel riferiment għal-Ley estatal 31/2015 por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social (il-Liġi Nazzjonali 31/2015 li temenda u taġġorna r-regolamenti dwar persuni li jaħdmu għal rashom u li tadotta miżuri għall-promozzjoni u għall-inkoraġġiment ta' xogħol indipendenti u l-ekonomija soċjali) tad-9 ta' Settembru 2015.

16. Il-Liġi 9/2017 introdućiet kategorija ġdida tal-hekk imsejħa "ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali" u rriżervat il-parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20[6] għal dawn iċ-ċentri.

17. Minbarra r-rekwiżiti li ċentri speċjali għall-impjiegi kellhom jissodisfaw sabiex jikkwalifikaw bħala tali skont il-leġiżlazzjoni preċedenti, ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali kellhom ikunu organizzati bħala entitajiet mingħajr skop ta' lukru jew kellhom jissodisfaw ċerti rekwiżiti dwar min kien il-proprjetarju tagħhom, u kellhom ukoll jinvestu mill-ġdid il-profitti tagħhom f'dak li jagħmlu huma stess jew f'xogħol simili ta' ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali.

18. Skont CONACEE, dawn ir-rekwiżiti addizzjonali jeskludu porzjon kbir taċ-ċentri speċjali għall-impjiegi Spanjoli mill-parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati, minkejja li jkunu jissodisfaw ir-rekwiżiti stabbiliti fl-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24.

19. F'dan il-kuntest, CONACEE bdiet proċeduri legali kontra d-deċiżjoni tal-15 ta' Mejju 2018 quddiem it-Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (il-Qorti Superjuri tal-Ġustizzja tal-País Vasco) sabiex tikkontesta d-deċiżjoni tal-15 ta' Mejju 2018, u ssostni, essenzjalment, li s-sistema ġdida Spanjola hija kuntrarja għad-dritt tal-Unjoni.

20. Il-qorti tar-rinviju għandha dubji dwar jekk is-sistema l-ġdida hijiex kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni u speċifikament mal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24.

21. F'dawn iċ-ċirkustanzi, it-Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (il-Qorti Superjuri tal-Ġustizzja tal-País Vasco) issospendiet l-proċeduri quddiemha u għamlet id-domanda li ġejja lill-Qorti tal-Ġustizzja għal deċiżjoni preliminari:

"L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24/UE dwar l-akkwist pubbliku għandu jiġi interpretat fis-sens li l-portata suġġettiva tal-aċċess għall-kuntratti riżervati msemmija minn din l-istess dispożizzjoni ma tistax tiġi ddefinita f'termini li jeskludu mill-kamp ta' applikazzjoni tagħha impriżi jew operaturi ekonomiċi li jissodisfaw il-kundizzjoni li mill-inqas 30 % tal-impjegati tagħhom ikunu persuni b'diżabbiltà u li jridu jilħqu l-għan jew l-objettiv li jippromwovu l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' dawn il-persuni, billi timponi kundizzjonijiet supplimentari marbuta mal-kostituzzjoni, man-natura u mal-għanijiet tal-operaturi jew impriżi, mal-attività tagħhom jew mal-investimenti tagħhom, jew ma' affarijiet oħra?"

22. Osservazzjonijiet bil-miktub kienu ppreżentati minn CONACEE, mid-Delegazzjoni Provinċjali ta' Guipúzcoa, mir-Renju ta' Spanja u mill-Kummissjoni.

23. Intalab smigħ, iżda ma saret ebda seduta. Il-Qorti tal-Ġustizzja għamlet żewġ mistoqsijiet lill-partijiet interessati msemmija fl-Artikolu 23 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea għal tweġiba bil-miktub. CONACEE, id-Delegazzjoni Provinċjali ta' Guipúzcoa, ir-Renju ta' Spanja u l-Kummissjoni bagħtu tweġibiet bil-miktub.

[6] Sabiex niffaċilita r-riferiment ser nirreferi għal proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi li jkunu kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 bħala l-"proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20".

III. Analiżi

24. Permezz tad-domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment titlob li jiġi kkjarifikat jekk id-dispożizzjonijiet ta' din id-direttiva jew regoli applikabbli oħra tad-dritt tal-Unjoni li jirregolaw l-għoti ta' kuntratti pubbliċi jżommux lill-Istati Membri milli jimponu limiti jew rekwiżiti addizzjonali fuq l-impriżi jew l-operaturi ekonomiċi li jistgħu jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20, ħlief il-limitazzjonijiet li jirriżultaw minn dan l-artikolu. Il-qorti tar-rinviju hija speċjalment, iżda mhux esklużivament, imħassba dwar "kundizzjonijiet supplimentari marbuta mal-kostituzzjoni, man-natura u mal-għanijiet tal-operaturi jew impriżi, mal-attività tagħhom jew mal-investimenti tagħhom, jew ma' affarijiet oħra".

25. Wasalt għall-konklużjoni li l-aħjar opinjoni hija li l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jistabbilixxi r-rekwiżiti minimi li l-Istati Membri għandhom jaċċertaw li jkunu ssodisfatti mill-parteċipanti awtorizzati [7], jekk l-Istati Membri jagħżlu li jużaw il-possibbiltà li jirriżervaw kuntratti skont dan l-artikolu, u li din id-dispożizzjoni, fiha u minnha nnifisha, ma żżommx lill-Istati Membri milli jistabbilixxu iktar rekwiżiti jew restrizzjonijiet fuq il-parteċipanti awtorizzati, la fuq livell ġenerali u lanqas għal proċeduri speċifiċi ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi jew lottijiet individwali tagħhom. Madankollu, meta jużaw il-possibbiltà li jirriżervaw kuntratti kif previst fl-Artikolu 20, l-Istati Membri huma xorta waħda meħtieġa li jkunu konformi mar-regoli tad-Direttiva 2014/24 u mar-regoli ġenerali tad-dritt tal-Unjoni applikabbli għall-kuntratti pubbliċi; hawnhekk, b'mod partikolari, mal-Artikolu 18 tad-Direttiva u mal-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità.

A. Osservazzjonijiet preliminari

26. Skont l-Artikolu 4 tad-Direttiva 2014/24, din id-direttiva tapplika għal kuntratti li l-valur stmat tagħhom ikun daqs jew iktar mil-limiti stabbiliti f'dan l-artikolu [8]. Kuntratti li ma jilħqux dawn il-limiti ma jinqabdux mid-dispożizzjonijiet ta' din id-direttiva iżda xorta waħda għandhom ikunu konformi mal-prinċipji tat-Trattat FUE u, b'mod partikolari, mar-regoli dwar il-moviment liberu kif ukoll mal-prinċipji li jitnisslu minn dawn ir-regoli, inklużi l-prinċipji ta' trattament ugwali, ta' rikonoxximent reċiproku, ta' nondiskriminazzjoni u ta' proporzjonalità [9].

27. Dan il-każ huwa biss dwar kuntratti pubbliċi li jaqgħu fl-ambitu tal-applikazzjoni tad-Direttiva 2014/24. Għandi ninnota wkoll li l-fatti tal-kawża prinċipali jidher li għandhom x'jaqsmu esklużivament ma' persuni Spanjoli u li l-fatti tal-kawża prinċipali li fuqhom il-qorti tar-rinviju għandha tieħu deċiżjoni jidhru li ma jinvolvu ebda element transkonfinali.

28. Skont l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 l-Istati Membri jistgħu jirriżervaw "id-dritt li jipparteċipaw fi proċeduri ta' akkwist pubbliku" għal workshops protetti u għal operaturi ekonomiċi b'ċerti "għan[ijiet] [ewlenin]" speċifiċi, jew jistgħu jipprovdu li l-kuntratti inkwistjoni għandhom "jitwettqu fil-kuntest tal-programmi ta' impjiegi protetti". Din il-possibbiltà hija

[7] Ser nirreferi għall-impriżi u l-operaturi ekonomiċi li Stat Membru jippermetti jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 bħala "parteċipanti awtorizzati".

[8] L-ammonti ta' dawn il-limiti huma suġġetti għal reviżjonijiet kull sentejn skont l-Artikolu 6 tad-Direttiva 2014/24. Kuntratti pubbliċi li jingħataw minn awtoritajiet kontraenti li joperaw fis-setturi tas-servizzi tal-ilma, tal-enerġija, tat-trasport u postali u li jaqgħu fl-ambitu ta' dawn l-attivitajiet huma koperti mid-Direttiva 2014/25/UE u, ġeneralment, mhux mid-Direttiva 2014/24. L-Artikolu 4(d) jipprovdi limitu li huwa b'mod sinjifikattiv ogħla għal kuntratti pubbliċi għal servizzi fir-rigward ta' ċerti "servizzi soċjali u servizzi speċifiċi oħra" elenkati. Dawn il-kuntratti huma s-suġġett ta' sistema partikolari ta' għoti ta' kuntratti skont il-Kapitolu I tat-Titolu III tad-Direttiva 2014/24.

[9] Ara, f'dan is-sens, il-premessa 1 tad-Direttiva 2014/24.

suġġetta għall-kundizzjoni li "mill-inqas 30 %" tal-impjegati ta' dawn il-workshops, ta' dawn l-operaturi ekonomiċi jew jew ta' dawn il-programmi ekonomiċi jkunu "persuni b'diżabilità jew ħaddiema żvantaġġati".

29. Spanja għamlet użu minn din il-possibbiltà u ppromulgat leġiżlazzjoni dwar iċ-ċentri speċjali għall-impjiegi tagħha li timponi restrizzjonijiet addizzjonali fuq l-operaturi ekonomiċi li jkunu jixtiequ jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 fi Spanja, leġiżlazzjoni li CONACEE qiegħda tikkontesta fil-kawża prinċipali. Din il-leġiżlazzjoni tipprovdi, essenzjalment, li l-entitajiet jew il-persuni kkonċernati ma għandux ikollhom skop ta' lukru u għandhom jintrabtu li jinvestu mill-ġdid kull profitt li huma jagħmlu fiċ-ċentru speċjali għall-impjiegi stess jew f'ċentru speċjali għall-impjiegi ieħor simili.

30. Spanja stabbilixxiet ukoll rekwiżit ta' perċentwali ta' impjiegi għal persuni żvantaġġati f'ċentri speċjali għall-impjiegi li hija ogħla b'mod sinjifikattiv (70 %) mill-minimu rikjest mill-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 (30 %). Dan il-limitu ma jidhirx li huwa kkontestat fil-kawża prinċipali, possibbilment minħabba li membri ta' CONACEE fil-fatt jissodisfaw dan il-kriterju.

31. Stati Membri oħra bl-istess mod ippromulgaw leġiżlazzjoni li, għall-parteċipanti awtorizzati fil-proċeduri tagħhom ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20, tippreskrivi limitazzjonijiet iktar stretti minn dawk li jirriżultaw mill-formulazzjoni tad-Direttiva 2014/24[10].

B. Id-diskrezzjoni tal-Istati Membri

32. L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jistabbilixxi għadd ta' kriterji għall-"parteċipanti awtorizzati" li għandhom jitħarsu fil-każ li Stat Membru partikolari jiddeċiedi li jagħżel il-possibbiltà li juża kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20[11] fil-proċeduri tiegħu ta' għoti ta' kuntratti. L-Artikolu 20(1) jitlob li jew (i) il-parteċipanti awtorizzati f'dawn il-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi rriżervati għandhom ikunu ta' kategorija waħda minn żewġ kategoriji differenti ta' parteċipanti, jiġifieri jew "workshops protetti" jew "operaturi ekonomiċi li l-għan [ewlieni] tagħhom huwa l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati", jew (ii) "il-kuntratti [għandhom] jitwettqu fil-kuntest tal-programmi ta' impjiegi protetti". Il-kawża quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja hija biss dwar il-kategorija ta' "operaturi ekonomiċi li l-għan [ewlieni] tagħhom huwa l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati' u dwar il-possibbiltà li jiġu imposti rekwiżiti addizzjonali għal parteċipazzjoni fuq dan il-grupp ta' operaturi ekonomiċi, ħlief għar-rekwiżiti li jirriżultaw espliċitament mid-Direttiva.

33. L-Artikolu 20(1) tad-Direttiva 2014/24 jimponi wkoll rekwiżit li mill-inqas 30 % tal-impjegati tal-parteċipanti awtorizzati għandhom ikunu ħaddiema li jkollhom diżabbiltà jew li jkunu żvantaġġati.

34. Fl-aħħar nett, l-Artikolu 20(2) tad-Direttiva 2014/24 jitlob li l-Istati Membri, meta jiddeċiedu li jużaw il-possibbiltà prevista fl-Artikolu 20, jagħmlu referenza espliċita għal dan l-artikolu fis-sejħa għal parteċipazzjoni. Dan ir-rekwiżit ma huwiex ikkontestat f'din il-kawża.

[10] Il-Kummissjoni tinnota, fil-paragrafu 16 tal-osservazzjonijiet tagħha, bħala eżempji, li Franza, ir-Repubblika Ċeka u l-Kroazja kollha għandhom rekwiżiti iktar stretti dwar il-perċentwali ta' impjegati b'diżabbiltà jew żvantaġġati, u li r-Repubblika Ċeka f'dan ir-rigward tqis biss il-persuni b'diżabbiltà, u mhux persuni żvantaġġati oħra.

[11] Għall-faċilità ta' referenza ser nirreferi għal kuntratti miksuba minn offerenti fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 bħala "kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20".

35. CONACEE targumenta, essenzjalment, li l-formulazzjoni tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 tiddeskrivi b'mod eżawrjenti r-rekwiżiti li operaturi ekonomiċi għandhom jissodisfaw sabiex jikkwalifikaw għal parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi rriżervati skont din id-dispożizzjoni, u li operaturi ekonomiċi li jissodisfaw dawn il-kriterji, għalhekk, ma jistgħux jiġu eskluży minn parteċipazzjoni minħabba rekwiżiti addizzjonali, bħar-rekwiżit li ma jkollhomx skop ta' lukru u r-rekwiżit ta' investiment mill-ġdid tal-profitti impost mil-leġiżlazzjoni Spanjola inkwistjoni.

36. Il-Kummissjoni targumenta, essenzjalment, li l-Istati Membri għandhom diskrezzjoni wiesgħa meta jiġu sabiex jiddefinixxu fil-leġiżlazzjoni nazzjonali tagħhom x'għandu jinftiehem bl-espressjoni "operaturi ekonomiċi li l-għan ewlieni tagħhom huwa l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati" [12].

37. Ma nistax naqbel mal-analiżi tal-Kummissjoni. Skont ġurisprudenza stabbilita, mill-ħtieġa ta' applikazzjoni uniformi tad-dritt tal-Unjoni u mill-prinċipju ta' ugwaljanza jirriżulta li t-termini ta' dispożizzjoni tad-dritt tal-Unjoni li ma tagħmel ebda riferiment espliċitu għad-dritt tal-Istati Membri sabiex tkun iddeterminata t-tifsira u l-kamp ta' applikazzjoni tagħha għandhom normalment jingħataw interpretazzjoni indipendenti u uniformi mal-Unjoni kollha. Din l-interpretazzjoni ma għandhiex tqis biss it-termini tad-dispożizzjoni, iżda għandha tqis ukoll il-kuntest tagħha u l-għan imfittex mil-leġiżlazzjoni rilevanti [13].

38. Għalhekk, ma nqisx li l-Istati Membri għandhom diskrezzjoni wiesgħa sabiex jiddefinixxu t-tifsira tat-termini tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24. Fil-fehma tiegħi, dawn it-termini għandhom jingħataw interpretazzjoni uniformi. B'hekk, kull diskrezzjoni li l-Istati Membri jista' jkollhom meta jimplimentaw l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 ma toriġinax minn diskrezzjoni li kull wieħed minnhom japplika t-tifsira tiegħu stess għat-termini tad-Direttiva.

39. Ir-rekwiżiti tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jistgħu pjuttost jinftiehmu jew bħala *rekwiżiti minimi* li l-Istat Membru għandu jimponi fuq il-parteċipanti awtorizzati sabiex l-użu mill-Istat Membru ta' proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 ikun skont il-liġi, jew, kif targumenta CONACEE, bħala *definizzjoni eżawrjenti* tal-kriterji li jiddeterminaw liema operaturi ekonomiċi għandhom jiġu aċċettati mill-Istati Membri bħala parteċipanti awtorizzati, fil-każ li l-Istati Membri jagħżlu li jużaw proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20.

40. Kif ser nispjega, fil-fehma tiegħi r-rekwiżiti tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jinftiehmu l-aħjar bħala rekwiżiti minimi, li jħallu lill-Istati Membri ħielsa li jimponu limitazzjonijiet addizzjonali, billi jċekknu ċ-ċirku ta' parteċipanti awtorizzati fil-proċeduri tagħhom ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20, bla ħsara għal-limitazzjonijiet imposti minn dispożizzjonijiet oħra tad-Direttiva 2014/24 u minn dispożizzjonijiet applikabbli oħra tad-dritt tal-Unjoni dwar l-għoti ta' kuntratti. Għalhekk, ma huwiex l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 li jista' jillimita l-kapaċità tal-Istati Membri li jimponu rekwiżiti addizzjonali għall-parteċipanti awtorizzati, iżda l-Artikolu 18 ta' din id-direttiva u l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità, kif ukoll il-projbizzjoni li l-kompetizzjoni titnaqqas artifiċjalment.

[12] L-osservazzjonijiet tal-Kummissjoni, punt 14: "[…] [L]es États membres sont en droit de préciser dans leur législation ce qu'il convient d'entendre par «*opérateurs économiques dont l'**objet principal** est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées*" ("[…] [L-]Istati Membri huma intitolati li jispeċifikaw, fil-leġiżlazzjoni tagħhom, xi tfisser l-espressjoni 'operaturi ekonomiċi li l-***għan ewlieni*** tagħhom huwa l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati'").

[13] Sentenza tal-4 ta' Ġunju 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, punt 24).

41. L-ewwel, ma hemm xejn fit-test tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 li jitlob li l-operaturi ekonomiċi kollha li jissodisfaw ir-rekwiżiti ta' dan l-artikolu jitħallew jipparteċipaw f'kull proċedura ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi partikolari miżmuma minn Stat Membru għal kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20.

42. Għall-kuntrarju, l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jagħti lill-Istati Membri possibbiltà – li huma stess jistgħu jagħżlu jużawhiex jew le – u jistabbilixxi l-kundizzjonijiet li l-Istati Membri għandhom jissodisfaw jekk jiddeċiedu li jużaw il-possibbiltà prevista f'dan l-artikolu. Dawn il-kundizzjonijiet jidentifikaw f'termini wiesgħa u mhux speċifiċi x-xorta ta' impriżi jew operaturi ekonomiċi li għalihom l-Istati Membri jistgħu jirriżervaw proċeduri ta' għoti ta' kuntratti, u jistabbilixxu perċentwali minimi fir-rigward tal-ħaddiema b'diżabbiltà jew żvantaġġati impjegati minn dawn l-impriżi jew operaturi ekonomiċi.

43. It-tieni, kif deskritt fil-premessa 36 tad-Direttiva 2014/24 u fil-premessa 28 tad-Direttiva 2004/18, ir-raġuni wara l-inklużjoni tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 u tad-dispożizzjoni ta' qablu, jiġifieri l-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18, f'dawn iż-żewġ direttivi għandha tinftiehem fil-kuntest "[tal-]garanzija ta' opportunitajiet ugwali għal kulħadd", minħabba li l-impjieg u l-okkupazzjoni huma "elementi prinċipali" għal dan l-għan. L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 (u d-dispożizzjoni ta' qablu, l-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18), b'hekk jippermettu lill-Istati Membri jsegwu għanijiet tal-politika soċjali u tal-impjiegi permezz ta' strumenti ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi.

44. Għandu jitfakkar f'dan ir-rigward li l-Istati Membri għandhom diskrezzjoni wiesgħa fl-għażla tagħhom, mhux biss li jsegwu għan partikolari fil-qasam tal-politika soċjali u tal-impjiegi [14], iżda wkoll fid-definizzjoni ta' miżuri li jkunu jistgħu jilħqu dan l-għan [15]. Meta titqies ir-raġuni wara l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24, fil-fehma tiegħi d-definizzjoni tal-parteċipanti awtorizzati hija l-ewwel u qabel kollox kwistjoni ta' politika soċjali u tal-impjiegi li fir-rigward tagħha l-Istati Membri għandhom diskrezzjoni wiesgħa.

45. Għandi ninnota wkoll li, filwaqt li l-Artikolu 20, bħala eċċezzjoni għas-sistema ġenerali tal-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi skont id-Direttiva 2014/24, għandu jiġi interpretat b'mod strett, dan il-prinċipju ta' interpretazzjoni, fil-fehma tiegħi, għandu loġikament japplika *għad-daqs tal-elementi esklużi* mill-proċeduri ordinarji ta' għoti ta' kuntratti f'termini tal-parti mis-suq kopert (li ma huwiex inkwistjoni f'din il-kawża u li, f'kull każ, ma huwa suġġett għal ebda limitazzjoni espliċita fid-Direttiva 2014/24 li għaliha tista' tapplika interpretazzjoni stretta jew dejqa tal-elementi esklużi) kif ukoll għall-*portata* tal-elementi esklużi f'termini tal-kamp ta' applikazzjoni tar-regoli li minnhom huma eżentati l-proċeduri esklużi ta' għoti ta' kuntratti. L-Artikolu 20 ma għandux japplika b'tali mod li jkun jeħtieġ l-usa' ċirku possibbli ta' parteċipanti awtorizzati għal kull proċedura ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20. Ladarba porzjon tas-suq ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi jkun isseparat mis-suq normali u mwarrab għal operaturi ekonomiċi li huma preżunti li ma humiex kompetittivi minħabba l-benefiċċji sinjifikattivi għas-soċjetà li huma jipprovdu, jiena ma nara ebda benefiċċju reali għall-prinċipji ta' ekonomija tas-suq, ta' kompetizzjoni jew ta' ugwaljanza fit-trattament fl-insistenza li ċ-ċirku ta' parteċipanti awtorizzati (preżunti li ma humiex kompetittivi) jiġi ddefinit b'mod kemm jista' jkun wiesa'. Minn perspettiva ta' ekonomija tas-suq, huwa – fil-fehma tiegħi – id-daqs tal-elementi

[14] Dan jaqbel mal-għażla tal-leġiżlatur tal-Unjoni li jagħti l-possibbiltà lill-Istati Membri li jużaw proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20.

[15] Sentenza tad-19 ta' Settembru 2018, Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, punt 59 u l-ġurisprudenza ċċitata).

eskluži li huwa importanti, filwaqt li d-definizzjoni taċ-ċirku ta' benefiċjarji għandha titqies bħala kwistjoni – u strument – tal-politika soċjali u tal-impjiegi li hija suġġetta għad-diskrezzjoni wiesgħa tal-Istati Membri.

46. Għalhekk, fil-fehma tiegħi, interpretazzjoni litterali u teleoloġika tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 issostni l-konklużjoni li l-Istati Membri *ma humiex* mitluba b'dan l-artikolu jaċċettaw il-parteċipazzjoni ta' kull operatur ekonomiku partikolari li jissodisfa l-kriterji stabbiliti f'dan l-artikolu fil-proċeduri tagħhom ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20. Madankollu, kull restrizzjoni addizzjonali għandha tissodisfa r-rekwiżiti tal-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24 kif ukoll kull dispożizzjoni jew prinċipju applikabbli oħra tad-dritt tal-Unjoni dwar il-kuntratti pubbliċi.

47. Din il-konklużjoni hija sostnuta wkoll mill-mod kif inħolqu l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 u d-dispożizzjoni ta' qablu, l-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18, li introduċew il-kunċett ta' "kuntratti rriżervati" fid-Direttivi dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi [16].

48. L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 u d-dispożizzjoni ta' qablu jippermetti jew kienet tippermetti lill-Istati Membri jirriżervaw id-dritt ta' parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi jew ta' ċerti lottijiet tagħhom, minħabba li l-workshops jew in-negozji soċjali kkonċernati jistgħu ma jkunux kapaċi jiksbu kuntratti skont kundizzjonijiet normali ta' kompetizzjoni, u dan fuq il-bażi tal-ħsieb li l-impjieg tal-benefiċjarji li huma fl-aħħar mill-aħħar fil-mira tal-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20, jiġifieri persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati, li l-integrazzjoni soċjali u professjonali tagħhom għandha tkun l-għan ewlieni tal-operaturi ekonomiċi li l-Istat Membru inkwistjoni jaċċetta bħala parteċipanti awtorizzati, ikun jew jista' jkun ekonomikament żvantaġġuż għall-operaturi ekonomiċi inkwistjoni tant li ma jkunux jistgħu jkunu mistennija li jkunu kapaċi jikkompetu taħt kundizzjonijiet ta' suq ordinarji. Għalhekk, l-Istati Membri jistgħu, bla ħsara għal ċerti salvagwardji u limitazzjonijiet, joħolqu dak li huwa ekwivalenti għal spazju protett għal kuntratti pubbliċi fejn tali operaturi jikkompetu biss ma' operaturi oħra f'ċirkustanzi komparabbli.

49. Jidher, meta l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jitqies waħdu, li kundizzjonijiet ta' parità vera jew anki kważi approssimattiva bejn dawn il-persuni jistgħu jinkisbu biss billi jiżdiedu dettalji mal-profil ġenerali mogħti minn din id-dispożizzjoni tad-Direttiva. Jekk tkun aċċettata l-idea li dawn l-operaturi ekonomiċi jistgħu ma jkunux kapaċi jikkompetu skont termini normali tas-suq minħabba l-kontribuzzjonijiet sinjifikattivi tagħhom għas-soċjetà, għandu jiġi rrikonoxxut ukoll li l-fraži "persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati" tkopri gruppi differenti ħafna ta' nies u li f'kull kategorija sekondarja ta' dawn il-gruppi, l-individwi jvarjaw ħafna fil-ħiliet u fil-produttività potenzjali tagħhom. Għalhekk, operatur ekonomiku li jkun qiegħed jipprova jgħin fl-integrazzjoni, u dan biss bħala eżempju, ta' xi ħadd li jkun ilu żmien twil bla xogħol, jiltaqa' ma' sfidi differenti ħafna meta mqabbel ma' operatur ekonomiku li jkun qiegħed jipprova jgħin fl-integrazzjoni ta' persuna b'diżabbiltà permanenti minħabba, u dan għal darba oħra biss bħala eżempju, li tkun għamja. Jekk wieħed iżomm f'moħħu dan u l-għan imsemmi fil-premessa 36 tad-Direttiva 2014/24 ta' "garanzija ta' opportunitajiet ugwali għal kulħadd", inqis li l-għan

[16] Id-Direttiva 2014/24 kienet ippromulgata flimkien mad-Direttiva 2014/23/UE 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) u mad-Direttiva 2014/25/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist minn entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi tal-ilma, l-enerġija, it-trasport u postali u li tħassar id-Direttiva 2004/17/KE (ĠU 2014, L 94, p. 243), li l-Artikolu 24 u l-Artikolu 38 tagħhom, rispettivament, huma kważi identiċi *ad verbatim* għall-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24. Id-Direttiva 2004/18 kienet ippromulgata flimkien mad-Direttiva 2004/17, li l-Artikolu 28 tagħha huwa kważi identiku *ad verbatim* għall-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18.

tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 ikun moqdi l-aħjar jekk l-Istati Membri jitħallew jimponu rekwiżiti iktar iddettaljati għal parteċipazzjoni fil-proċeduri tagħhom ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20.

50. Dan isir saħansitra iktar ċar jekk l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jiġi analizzat fil-kuntest tad-dispożizzjoni li kienet ġiet qablu, l-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18. L-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18 kien jimponi rekwiżiti ferm iktar stretti fir-rigward tal-impjegati tal-parteċipanti awtorizzati fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati, billi kien jitlob li l-impjegati kważi kollha jkunu "persuni b'diżabilità li, minħabba n-natura jew is-serjetà tad-diżabilitajiet tagħhom, ma jistgħux iwettqu xogħlijiet taħt kondizzjonijiet normali", u b'hekk stabbilixxa rekwiżiti ferm ogħla, kemm fir-rigward ta' perċentwali minimu ta' impjegati żvantaġġati kif ukoll fir-rigward ta' kemm ikun serju l-iżvantaġġ tagħhom u tan-natura tiegħu.

51. Meta l-kamp ta' applikazzjoni, *ratione personae*, għal kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 twessa' fid-Direttiva 2014/24, l-intenzjoni tal-leġiżlatur tal-Unjoni b'mod ċar ma kinitx li tinħoloq "tiġrija sal-qiegħ" fejn negozji soċjali li jimpjegaw perċentwali iktar baxx ta' persuni inqas milquta – skont ir-rekwiżiti ġodda, inqas stretti – imorru aħjar meta jikkompetu ma' negozji soċjali li jissodisfaw ir-rekwiżiti eħrex li kien hemm fil-leġiżlazzjoni preċedenti għal proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20. Madankollu, meta jitqies il-ħsieb wara l-premessa 36 tad-Direttiva 2014/24 u l-premessa 28 tad-Direttiva 2004/18, li jiddeskrivu r-raġuni wara r-riżerva ta' kuntratti, jiġifieri li l-operaturi inkwistjoni jistgħu ma jkunux kapaċi jikkompetu taħt kundizzjonijiet normali tas-suq, ir-riżultat li jkun mistenni, jekk xi operatur ekonomiku li jimpjega biss 30 % ta' persuni inqas milquta kellu jitħalla jikkompeti fuq bażi ugwali ma' operaturi li jissodisfaw ir-rekwiżiti ta' qabel, ħafna iktar stretti, ikun eżatt dak: l-operaturi ekonomiċi li jissodisfaw ir-rekwiżiti ta' qabel, iktar stretti, ikunu mġiegħla jagħtu s-sensja lill-impjegati l-inqas produttivi tagħhom u li huma preżunti li huma l-iktar fil-bżonn, sabiex jinżlu għal-livell ta' 30 %, jew jiffaċċjaw il-prospett li jitilfu l-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati intiżi għall-benefiċċju tagħhom, li jintrebħu minn operaturi ekonomiċi li jkunu qegħdin jerfgħu biss responsabbiltajiet soċjali ħafna eħfef.

52. Irrid nenfasizza li din l-analiżi ma tippermettix li l-Istati Membri jeskludu operaturi ekonomiċi meta jridu mill-proċeduri tagħhom ta' għoti ta' kuntratti skont l-Artikolu 20, u hija bla ħsara għall-kwistjoni ta' jekk l-esklużjoni *en bloc* ta' ċentri speċjali għall-impjiegi "intraprenditorjali" mill-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti Spanjoli skont l-Artikolu 20 hijiex skont il-liġi. Għall-kuntrarju, din il-kwistjoni għandha tkun iddeterminata, prinċipalment, skont l-istandards u l-prinċipji stabbiliti fl-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24.

C. Limiti fuq id-diskrezzjoni tal-Istati Membri

1. L-applikabbiltà tal-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24

53. L-Istati Membri ma humiex liberi jimponu rekwiżiti meta jidhrilhom huma fuq parteċipanti awtorizzati fil-proċeduri tagħhom ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20. Għall-kuntrarju, il-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 jibqgħu suġġetti għad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2014/24, inkluż l-Artikolu 18, u kull rekwiżit addizzjonali impost għandu, għalhekk, ikun konformi mal-Artikolu 18 u mal-prinċipji li jinsabu fih.

54. Din il-konklużjoni hija sostnuta mit-test tal-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24, li bl-ebda mod ma juri li l-kuntratti rriżervati għandhom ikunu eżenti mill-bqija tad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva, u mill-fatt li dan l-artikolu tqiegħed fil-Kapitolu II, "Regoli ġenerali", tat-Titolu I, u mhux fit-Taqsima 3, "Esklużjonijiet", tal-Kapitolu I tat-Titolu I, li huwa l-post naturali għal dispożizzjoni li tipprovdi eżenzjoni mill-applikazzjoni tad-Direttiva.

55. Huwa wkoll ċar, mill-istorja leġiżlattiva tad-dispożizzjoni li kien hemm qabel l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24, jiġifieri l-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18, li l-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati ma kinux intiżi li jkunu eżentati mill-applikazzjoni tad-dispożizzjonijiet l-oħra ta' din id-direttiva.

56. L-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18, li flimkien mal-Artikolu 28 tad-Direttiva 2004/17 introduċa l-kunċett ta' "kuntratti rriżervati" fid-dritt tal-Unjoni dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, ma kienx inkluż fl-abbozz oriġinali tal-Kummissjoni għal din id-direttiva. Il-kunċett joriġina mill-Emenda 9 tal-Opinjoni tal-Kumitat tal-Parlament Ewropew dwar l-Industrija, il-Kummerċ Estern, ir-Riċerka u l-Enerġija tad-29 ta' Ġunju 2001 dwar id-direttiva proposta, li, kif oriġinarjament abbozzata, kienet teskludi kompletament il-"kuntratti pubbliċi għal provvisti, għal servizzi jew għal xogħlijiet" mogħtija lil "skemi ta' impjiegi protetti" mill-applikazzjoni tad-Direttiva 2004/18 [17].

57. Din l-emenda proposta għaddiet minn bosta bidliet, u kienu offruti diversi ġustifikazzjonijiet għad-diversi verżjonijiet proposti tad-dispożizzjoni qabel ma ssawwret fil-forma aħħarija tagħha, b'mod partikolari bħala l-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18. Il-kumment tal-Kummissjoni dwar il-verżjoni tad-dispożizzjoni proposta fil-"Proposta emendata" sottomessa fis-6 ta' Mejju 2002 [18] tikkjarifika li "ir-riżerva ma timplikax eżenzjoni mill-applikazzjoni tad-dispożizzjonijiet l-oħra kollha tad-Direttiva applikabbli għal kuntratti pubbliċi". Dan huwa rifless ukoll fit-test tad-Direttiva 2004/18 kif adottata, li ma jeżentax il-kuntratti inkwistjoni mill-applikazzjoni tad-Direttiva 2004/18 (kif kienet tagħmel l-emenda oriġinali proposta), iżda jipprovdi biss li parteċipazzjoni fil-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi għal dawn il-kuntratti setgħet tkun irriżervata għal dawn il-workshops. Id-diversi stadji fil-proċess leġiżlattiv li wasslu għall-verżjoni aħħarija tal-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18 ikomplu juru intenzjoni leġiżlattiva ċara li l-"kuntratti rriżervati" għandhom jibqgħu suġġetti għall-kompetizzjoni mal-Unjoni kollha skont il-bqija tad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18 u skont "ir-regoli rilevanti tat-Trattat" [19].

58. Id-diversi ġustifikazzjonijiet previsti għall-introduzzjoni ta' din id-dispożizzjoni ġdida fi stadji differenti tal-proċess leġiżlattiv, u l-premessa 28 tad-direttiva finali, jagħmluha ċara li r-*raison d'être* tal-Artikolu 18 tad-Direttiva 2004/18 kien li l-workshops u l-programmi ta' impjiegi inkwistjoni setgħu ma kinux kapaċi "jieħdu kuntratti taħt kondizzjonijiet normali ta' kompetizzjoni". Dawn il-workshops u l-programmi ta' impjiegi, skont il-premessa, "jikkontribwixxu b'mod effettiv għall-integrazzjoni jew re-integrazzjoni ta' nies bi bżonnijiet speċjali fis-suq tax-xogħol". Il-premessa tgħid ukoll f'dan il-kuntest li "[l]-impjieg u x-xogħol huma elementi essenzjali għall-garanzija ta' opportunitajiet ugwali għal kulħadd".

[17] Opinjoni tal-Kumitat dwar Affarijiet Legali u s-Suq Intern dwar il-proposta għal regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill fuq il-kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal provvisti pubbliċi, kuntratti għal servizzi pubbliċi u kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi (COM(2000) 275 – C5-0367/2000 – 2000/0115(COD)), ara https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0378+0+DOC+XML+V0//EN (l-aħħar aċċess fit-23 ta' Marzu 2021).

[18] Proposta emendata għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill fuq il-koordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal provvisti, għal servizzi u għal xogħlijiet, COM(2002) 236 final – 2000/0115(COD), Emenda 36.

[19] Ara, pereżempju, l-Emenda oriġinali 9 u mbagħad il-Ġustifikazzjoni għall-Emenda ta' Kompromess 29 minn A. P. Vallelersundi, iċċitat fin-nota ta' qiegħ il-paġna 20, iktar 'il quddiem. Ġabra tal-istorja leġiżlattiva tal-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18 tinsab f'Hebly, Jan M., *European Public Procurement – Legislative History of the 'Classic' Directive 2004/18/EC*, p. 603 *et seq*.

59. L-istorja leġiżlattiva tal-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18 u tal-premessa 28 ta' din id-direttiva, għalhekk, tagħmilha ċara li l-għan tad-dispożizzjoni kien li l-Istati Membri jitħallew jużaw proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati sabiex jipprovdu lil ċerti parteċipanti awtorizzati kuntratti li huma ma kinux ikunu kapaċi jiksbu taħt kundizzjonijiet normali tas-suq, u li dan it-trattament preferenzjali kien iġġustifikat abbażi tal-kontribuzzjoni effettiva għall-integrazzjoni jew għall-integrazzjoni mill-ġdid tal-benefiċjarji li fl-aħħar mill-aħħar huma fil-mira tal-iskema, jiġifieri, fir-rigward tal-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18, "persuni b'diżabilità li, minħabba n-natura jew is-serjetà tad-diżabilitajiet tagħhom, ma jistgħux iwettqu xogħlijiet taħt kondizzjonijiet normali". Dan l-għan kien jagħmel parti minn objettiv ta' livell ogħla ta' "garanzija ta' opportunitajiet ugwali għal kulħadd". L-użu ta' kuntratti rriżervati kellu jseħħ b'osservanza tad-dispożizzjonijiet l-oħra kollha tad-Direttiva 2004/18, bil-kompetizzjoni transkonfinali għall-kuntratti rriżervata prevista speċifikament [20].

60. Id-Direttiva 2014/24 introduċiet bosta bidliet fis-sistema għal "kuntratti rriżervati" [21]. L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24, għalhekk, itenni u jespandi l-possibbiltà mogħtija fil-bidu lill-Istati Membri bl-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18 li jirriżervaw għal ċerti operaturi d-dritt li jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi. Meta mqabbel mal-Artikolu 19 tad-Direttiva 2004/18, l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 jwessa' sostanzjalment iċ-ċirku ta' operaturi li jistgħu jiġu aċċettati bħala parteċipanti awtorizzati fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati pubbliċi. Madankollu, f'dawn il-bidliet ma hemm xejn li jindika xi intenzjoni min-naħa tal-leġiżlatur tal-Unjoni li jeżenta l-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 mill-applikazzjoni tal-bqija tad-Direttiva 2014/24 jew xi intenzjoni li jbaxxi l-grad ta' responsabbiltà soċjali li jġorru l-parteċipanti awtorizzati individwalment. Għall-kuntrarju, l-applikazzjoni tad-dispożizzjoni, *ratione personae*, hija sempliċement estiża billi iktar operaturi jitħallew jikkwalifikaw bħala parteċipanti awtorizzati, bil-għan preżunt li jiġi estiż l-użu ta' dan l-istrument tal-politika soċjali u tal-impjiegi bil-għan li dan ikun ta' benefiċċju għal grupp ikbar, iddefinit b'mod usa' u iktar numeruż ta' benefiċjarji aħħarin (il-persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati impjegati).

61. L-istorja leġiżlattiva nnifisha tad-Direttiva 2014/24 tipprovdi relattivament ftit gwida dwar l-interpretazzjoni tal-Artikolu 20. Il-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew, fl-Opinjoni tiegħu dwar "Il-Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-akkwist pubbliku" (COM(2011) 896 final), issuġġerixxa ċerti bidliet li ma kinux adottati, inkluż rekwiżit li "il-workshops protetti u l-operaturi ekonomiċi li l-għan prinċipali tagħhom huwa l-integrazzjoni soċjali u professjonali tal-ħaddiema b'diżabbiltà jew żvantaġġati 'għandhom ikunu promossi u kkontrollati primarjament minn entitajiet mhux għal profitt'" li, fil-fehma tiegħu, kellu jkompli jiġġustifika iktar dan l-aċċess preferenzjali għall-appoġġ mill-gvern [22].

[20] Ara l-Ġustifikazzjoni għall-Emenda ta' Kompromess 29 minn A. P. Vallelersundi, fejn it-test propost jinbidel minn eżenzjoni għal kuntratti mogħtija lil postijiet tax-xogħol u lil skemi protetti għall-kunċett ta' riżerva ta' kuntratti għalihom: "Jeħtieġ ukoll li jkun żgurat li kuntratti ta' din ix-xorta […] ikunu jistgħu jingħataw lil tali postijiet tax-xogħol kullimkien [fl-Unjoni] u ma jinbidlux f'mezzi oħra sabiex tingħata preferenza lil offerenti reġjonali jew lokali". Dan il-ħsieb jinsab implċitament intatt fil-kumment tal-Kummissjoni dwar l-Emenda 36 fil-Proposta emendata għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill fuq il-kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal provvisti, għal servizzi u għal xogħlijiet (COM(2002) 236 final – 2000/0115(COD), ĠU 2002 C 203E, p. 210): "L-emenda tista' tkun aċċettata jekk tkun immodifikata sabiex tagħmilha iktar ċar li r-riżerva ma timplikax eżenzjoni mill-applikazzjoni tad-dispożizzjonijiet l-oħra kollha tad-Direttiva applikabbli għal kuntratti pubbliċi".

[21] Id-Direttiva 2014/24, minbarra l-bidliet inklużi fl-Artikolu 20, introduċiet ukoll, fil-Kapitolu I, "Servizzi soċjali u servizzi speċifiċi oħrajn" (Artikoli 74 sa 77), tat-Titolu III, "Reġimi partikolari ta' akkwisti", tip differenti ta' kuntratti rriżervati għal ċerti servizzi tas-saħħa, soċjali u kulturali. Dan ir-reġim huwa distint u separat mid-dispożizzjonijiet inkwistjoni f'din il-kawża, iżda huwa possibbli li l-leġiżlatur Spanjol seta' ħares lejn l-Artikolu 77(2)(b) bħala mudell għar-rekwiżit ta' "investiment mill-ġdid ta' profitti" previst fir-regoli Spanjoli.

[22] Il-punti 4.10 u 4.11 tal-Opinjoni tal-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew dwar "Il-Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-akkwist minn entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi tal-ilma, l-enerġija, it-trasport u postali" (COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD)); il-"Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-akkwist pubbliku" (COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD)); u l-"Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjoni" (COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD)) (ĠU 2012, C 191, p. 84).

2. Osservazzjonijiet ġenerali dwar l-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24

62. L-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24, bit-titolu 'Prinċipji tal-akkwist", fl-ewwel subparagrafu tal-paragrafu 1, jipprovdi li l-awtoritajiet kontraenti għandhom jittrattaw operaturi ekonomiċi b'mod ugwali u mingħajr diskriminazzjoni, u li huma għandhom jaġixxu "b'mod […] proporzjonat". Essenzjalment din hija ripetizzjoni tal-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità, li huma applikabbli anki mingħajr id-dispożizzjoni msemmija iktar 'il fuq [23]. It-tieni subparagrafu tal-Artikolu 18(1) jipprovdi li "[i]t-tfassil tal-akkwist ma għandux isir bil-ħsieb li […] b'mod artifiċjali jnaqqas il-kompetizzjoni. Il-kompetizzjoni għandha titqies bħala artifiċjalment imnaqqsa meta d-disinn tal-akkwist isir bl-intenzjoni li jagħti vantaġġ jew żvantaġġ mhux mistħoqq lil ċerti operaturi ekonomiċi". Għalkemm il-fatti tal-kawża prinċipali jidhru li jirrigwardaw esklużivament persuni Spanjoli, għandu jitfakkar li d-Direttiva 2014/24 testendi l-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament ta' offerenti, ta' proporzjonalità u ta' kompetizzjoni mhux distorta għal sitwazzjonijiet interni [24].

63. Fil-kawża prinċipali, Spanja ppromulgat leġiżlazzjoni li tidher li teskludi *en bloc* parti kbira minn settur partikolari, jiġifieri ċ-ċentri speċjali għall-impjiegi "intraprenditorjali", mill-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 ta' dan l-Istat Membru. Din il-leġiżlazzjoni tirriżerva wkoll dawn il-kuntratti esklużivament għal kategorija oħra sekondarja ta' ċentri speċjali għall-impjiegi, jiġifieri l-hekk imsejħa "ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali", u twarrab dak li jidher li huwa korp sinjifikattiv ta' kuntratti pubbliċi mill-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20.

64. Dan iqajjem kwistjonijiet pjuttost ovvji dwar il-konformità mal-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità, u mal-projbizzjoni ta' kompetizzjoni mnaqqsa artifiċjalment.

3. L-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24 u l-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament

65. Skont ġurisprudenza stabbilita, il-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament huwa wieħed mill-prinċipji fundamentali tad-dritt tal-Unjoni [25], li l-Istati Membri għandhom josservaw meta jaġixxu fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-Unjoni. Dan il-prinċipju, li huwa wieħed mid-drittijiet fundamentali li l-Qorti tal-Ġustizzja tiżgura l-osservanza tiegħu [26], jitlob li sitwazzjonijiet simili jew komparabbli ma għandhomx ikunu ttrattati b'mod differenti ħlief meta d-differenza fit-trattament tkun oġġettivament iġġustifikata [27]. Bħala prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni, il-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament għandu jiġi osservat mill-Istati Membri meta

[23] Din id-dispożizzjoni hija espansjoni tad-dispożizzjoni li kienet ġiet qabel, l-Artikolu 2 tad-Direttiva 2004/18, li kienet titlob biss trattament ugwali u mhux diskriminatorju tal-operaturi ekonomiċi, kif ukoll trasparenza, iżda li ma kinitx issemmi l-proporzjonalità.

[24] Ara, f'dan ir-rigward, il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Szpunar fil-kawża Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:394, punti 40 *et seq.*) dwar l-Artikolu 23(2) tad-Direttiva 2004/18, li jipprovdi li "Speċifikazzjonijiet Tekniċi għandhom joffru aċċess ugwali għal dawk li jixħtu l-offerti u ma għandux ikollhom l-effett li joħolqu ostakli mhux ġustifikati għal ftuħ ta' disposizzjoni pubbliku għal kompetizzjoni".

[25] Sentenzi tad-19 ta' Ottubru 1977, Ruckdeschel *et* (117/76 u 16/77, EU:C:1977:160, punt 7); tas-16 ta' Diċembru 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine *et* (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 23); u tas-17 ta' Diċembru 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België *et* (C-336/19, EU:C:2020:1031, punt 85).

[26] Sentenzi tat-12 ta' Diċembru 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, punt 32) u tas-17 ta' Jannar 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, punt 32).

[27] Sentenzi tal-25 ta' Novembru 1986, Klensch *et* (201/85 u 202/85, EU:C:1986:439, punt 9); tat-12 ta' Diċembru 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, punt 32 u l-ġurisprudenza ċċitata); u tas-17 ta' Diċembru 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België *et* (C-336/19, EU:C:2020:1031, punt 85).

jimplimentaw regoli tal-Unjoni. Konsegwentement, l-Istati Membri għandhom, kemm jista' jkun, japplikaw dawn ir-regoli skont ir-rekwiżiti li joħorġu mill-protezzjoni ta' drittijiet fundamentali fl-ordinament ġuridiku tal-Unjoni [28].

66. Fil-qasam tad-dritt tal-Unjoni dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi, il-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament sab espressjoni partikolari fil-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament ta' offerenti, li jitlob li dawn jingħataw ugwaljanza ta' opportunità meta jifformulaw l-offerti tagħhom [29]. Kif innota l-Avukat Ġenerali Bot fil-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża Wall [30], l-għan tal-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament bejn offerenti huwa li jkun iffaċilitat l-iżvilupp ta' kompetizzjoni b'saħħitha u effettiva bejn impriżi kandidati. L-osservanza ta' dan il-prinċipju għandu jagħmilha possibbli li jkun żgurat tqabbil oġġettiv tal-offerti u din l-osservanza hija meħtieġa fl-istadji kollha tal-proċedura. Fi kliem ieħor, ir-regoli tal-logħba għandhom ikunu magħrufa mill-offerenti potenzjali kollha u għandhom japplikaw għalihom kollha bl-istess mod.

67. Esklużjoni ta' grupp wieħed ta' offerenti potenzjali mill-proċeduri ta' Stat Membru ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 għall-benefiċċju ta' grupp ieħor ta' offerenti, bħall-esklużjoni Spanjola taċ-ċentri speċjali għall-impjiegi intraprenditorjali għall-benefiċċju taċ-ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali, hija, għalhekk, permissibbli biss jekk dawn iż-żewġ gruppi ta' offerenti potenzjali ma jkunux f'sitwazzjonijiet simili jew komparabbli jew jekk id-differenza fit-trattament tkun oġġettivament iġġustifikata.

68. Hija l-qorti tar-rinviju, li hija biss għandha ġurisdizzjoni sabiex tiddeċiedi dwar il-fatti tal-kawża prinċipali, li għandha tivverifika jekk iċ-ċentri speċjali għall-impjiegi "intraprenditorjali" u ċ-ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali humiex f'sitwazzjonijiet simili jew komparabbli u/jew jekk id-differenza fit-trattament hijiex oġġettivament iġġustifikata. Iċ-ċentri speċjali għall-impjiegi "intraprenditorjali" jidher li preċedentement kienu ssodisfaw, u bħalissa jissodisfaw, l-istess funzjonijiet soċjali bħal dawk mitluba miċ-ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali. Għalhekk, *prima facie*, ma jidhirx li huwa irraġonevoli li jitqies li dawn iż-żewġ gruppi ta' ċentri speċjali għall-impjiegi huma f'sitwazzjoni simili jew komparabbli sa fejn għandha x'taqsam il-kapaċità tagħhom li jissodisfaw il-funzjoni li jgħinu fl-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati. Fl-istess waqt, hemm differenzi fl-organizzazzjoni taċ-ċentri speċjali għall-impjiegi "intraprenditorjali" u taċ-ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali, l-iktar dwar in-natura mingħajr skop ta' lukru ta' dawn tal-aħħar u r-rekwiżit ta' investiment mill-ġdid ta' profitti, liema differenzi probabbilment jistgħu jsostnu l-konklużjoni li ż-żewġ gruppi ta' entitajiet ma humiex f'sitwazzjonijiet simili jew komparabbli, jew li kull differenza fit-trattament hija oġġettivament iġġustifikata. Fl-aħħar mill-aħħar, din hija deċiżjoni li tinvolvi interpretazzjoni tad-dritt Spanjol applikabbli, li għandha titwettaq mill-qorti tar-rinviju.

[28] Sentenza tat-12 ta' Diċembru 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, punt 30). Ara wkoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Bot fil-kawża Wall (C-91/08, EU:C:2009/659, punti 35 u 36).

[29] Sentenza tat-2 ta' Ġunju 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404, punt 36).

[30] C-91/08, EU:C:2009/659, punt 38.

4. L-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24 u l-prinċipju ta' proporzjonalità

69. Kif il-Qorti tal-Ġustizzja ddikjarat fil-ġurisprudenza tagħha, l-għan tal-leġiżlazzjoni nazzjonali b'rabta ma' proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi huwa, ġeneralment, il-ħarsien tal-ugwaljanza fit-trattament tal-offerenti. Għalhekk, skont il-prinċipju ta' proporzjonalità, tali leġiżlazzjoni ma għandhiex tmur lil hinn minn dak li jkun meħtieġ sabiex jinkiseb dan l-għan previst [31].

70. Meta l-Istati Membri jippromulgaw leġiżlazzjoni li timplimenta l-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24 u jwarrbu "kuntratti rriżervati" fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi għall-benefiċċju ta' dawk li jipprovdu impjieg protett, l-għan ta' din il-leġiżlazzjoni jkun mill-inqas doppju: l-għan ta' ugwaljanza fit-trattament ta' offerenti msemmija fil-paragrafu preċedenti u l-għan tal-politika soċjali u tal-impjiegi li kuntratti rriżervati jkunu disponibbli għal dawk li jagħtu impjieg protett.

71. Bħalma huwa l-każ dwar il-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament, hija l-qorti tar-rinviju, li hija biss għandha ġurisdizzjoni tiddeċiedi dwar il-fatti tal-kawża prinċipali, li għandha tivverifika jekk l-impożizzjoni tar-rekwiżiti addizzjonali tkunx tabilħaqq mezz adatt sabiex jinkisbu l-għanijiet leġittimi segwiti mill-Istat Membru sabiex l-integrazzjoni jew l-integrazzjoni mill-ġdid ta' persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati jilħqu l-ogħla livell tagħhom, u jekk hu hekk, jekk dawn ir-rekwiżiti jmorrux lil hinn minn dak li huwa meħtieġ sabiex jinkisbu dawn l-għanijiet.

72. Fil-fehma tiegħi, rekwiżiti fis-sens li l-parteċipanti fi proċedura ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 għandhom ikunu organizzati bħala jew ikunu proprjetà ta' entità li ma jkollhiex skop ta' lukru u li għandhom jinvestu mill-ġdid il-profitti magħmula minn kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 jistgħu tabilħaqq jitqiesu bħala mezzi adatti sabiex tissokta l-promozzjoni tal-għan leġittimu tal-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati. L-ebda wieħed minn dawn ir-rekwiżiti ma huwa mingħajr rabta mal-kundizzjoni prevista fl-Artikolu 20(1) li "l-għan [ewlieni]" tal-operaturi ekonomiċi ammessi (minbarra "workshops protetti") għandu jkun "l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni li għandhom diżabbiltà jew li huma żvantaġġati". Entità li ma jkollhiex skop ta' lukru ġeneralment ikollha bħala wieħed mill-"għanijiet" tagħha l-ġenerazzjoni ta' profitti għas-sidien tagħha. Ma hijiex ħaġa intrinsikament irraġonevoli li wieħed iqis li dan inaqqas mill-konċentrazzjoni fuq l-għan soċjali. B'hekk, ir-rekwiżit dwar li ma jkunx hemm skop ta' lukru jew li s-sid aħħari tal-parteċipant awtorizzat tkun entità li ma jkollhiex skop ta' lukru jidher li jissodisfa għan leġittimu. Ir-rekwiżit li profitti jiġu investiti mill-ġdid fl-istess impriżi soċjali jew simili li jkollhom bħala għan l-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati jissodisfa anki b'mod iktar ċar dan l-għan, u minħabba t-trasferiment inerenti ta' fondi pubbliċi li huwa previst fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 (sa fejn ir-raġuni nnifisha wara d-dispożizzjoni hija li l-parteċipanti awtorizzati jistgħu ma jkunux kapaċi jikkompetu skont kundizzjonijiet ta' prezz/kwalità normali timplika li l-awtoritajiet kontraenti x'aktarx li jħallsu żżejjed għal akkwist magħmul skont proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20), l-investiment mill-ġdid ta' profitti relatati għall-benefiċċju aħħari tal-għanijiet soċjali rilevanti jidher partikolarment xieraq.

[31] Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tat-8 ta' Frar 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, punt 32); tat-2 ta' Mejju 2019, Lavorgna (C-309/18, EU:C:2019:350, punt 24 u l-ġurisprudenza ċċitata); tat-30 ta' Jannar 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, punt 45); u tal-14 ta' Mejju 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, punt 71).

73. Ir-rekwiżit ta' 70 % impjieg stabbilit fil-leġiżlazzjoni Spanjola ovvjament jikkontribwixxi wkoll sabiex jintlaħaq l-għan aħħari tal-proċeduri ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20, jiġifieri "l-integrazzjoni jew ir-reintegrazzjoni soċjali u professjonali tal-persuni diżabbli u żvantaġġati" [32].

74. Għalhekk, fil-fehma tiegħi, dawn ir-rekwiżiti jidhru li huma adatti sabiex jintlaħaq l-għan finali mixtieq. Madankollu, ir-rekwiżit li ċ-ċentri speċjali għall-impjiegi għandu jkollhom il-forma legali partikolari ta' entità mingħajr skop ta' lukru jew għandhom jissodisfaw ir-rekwiżiti inkwistjoni fir-rigward tas-sidien tagħhom jidher, fil-fehma tiegħi, li jmur lil hinn minn dak li huwa meħtieġ sabiex jintlaħqu dawn l-għanijiet. Huwa diffiċli li wieħed jara kif l-esklużjoni ta' kategorija sekondarja kbira ta' operaturi ekonomiċi li qabel kienu jaqdu, qegħdin attwalment jaqdu u biħsiebhom jaqdu fil-ġejjieni eżattament dawn l-għanijiet soċjali u din il-parti tal-popolazzjoni, sempliċement minħabba l-forma legali li fiha dawn l-operaturi ekonomiċi huma kkostitwiti jew minħabba l-forma legali tas-sidien aħħarin tagħhom, ma tmurx lil hinn minn dak li huwa meħtieġ sabiex ikun żgurat li jintlaħaq l-għan leġittimu tal-integrazzjoni jew tal-integrazzjoni mill-ġdid soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà u żvantaġġati. Dan japplika *a fortiori* jekk ir-rekwiżit tal-investiment mill-ġdid tal-profitti jkun ikkonfermat.

75. Bla ħsara għall-verifika mill-qorti tar-rinviju, hija, għalhekk, il-fehma tiegħi li rekwiżiti dwar il-forma legali jew min ikunu s-sidien tal-operaturi ekonomiċi li jkunu aċċettati bħala parteċipanti awtorizzati fi proċeduri ta' Stat Membru ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20, bħar-rekwiżiti Spanjoli inkwistjoni fil-kawża prinċipali, huma inkonsistenti mal-prinċipju ta' proporzjonalità.

5. L-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24 u l-projbizzjoni li l-kompetizzjoni titnaqqas b'mod artifiċjali

76. Kif previst fit-tieni subparagrafu tal-Artikolu 18(1) tad-Direttiva 2014/24, it-tfassil ta' kuntratt ma għandux isir bil-ħsieb li l-kompetizzjoni titnaqqas b'mod artifiċjali. Il-kompetizzjoni għandha titqies imnaqqsa b'mod artifiċjali meta t-tfassil tal-kuntratt isir bil-ħsieb li jingħata vantaġġ jew żvantaġġ mhux mistħoqq lil ċerti operaturi ekonomiċi.

77. Huwa ċar li ċ-ċentri speċjali għall-impjiegi ta' inizjattiva soċjali huma vvantaġġati bil-leġiżlazzjoni Spanjola inkwistjoni u li ċ-ċentri speċjali għall-impjiegi intraprenditorjali huma żvantaġġati. Jidher ukoll ovvju li dan huwa bi ħsieb. Madankollu, it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 18(1) tad-Direttiva 2014/24 ma jipprojbixxix kull vantaġġ jew żvantaġġ intenzjonati. Il-projbizzjoni tapplika biss meta l-intenzjoni tkun li ċerti operaturi jkunu suġġetti għal vantaġġ jew żvantaġġ "mhux mistħoqq".

78. Il-Qorti tal-Ġustizzja għadha ma kkjarifikatx it-tifsira ta' "mhux mistħoqq" (jew "artifiċjali") fil-kuntest tal-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24. Xi gwida għall-interpretazzjoni ta' dawn il-kunċetti tista', madankollu, tinġabar mill-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità. Għalkemm il-kunċetti ta' ugwaljanza fit-trattament u "kompetizzjoni mhux imnqassa b'mod artifiċjali" ovvjament huma distinti, "vantaġġ" jew "żvantaġġ" mogħti li xi operaturi ekonomiċi u mhux lil xi oħrajn jimplikaw differenza ta' trattament. Ikun diffiċli li "vantaġġ" jew "żvantaġġ" jitqies li ma "ikunx mistħoqq" u fl-istess waqt ikun "oġġettivament iġġustifikat" jew bil-kontra u, għalhekk qisu jidher li dawn iż-żewġ kunċetti distinti jidħlu xi ftit f'xulxin. Bl-istess mod, dwar ir-rabta bejn kompetizzjoni mnaqqsa b'mod artifiċjali u

[32] Premessa 36 tad-Direttiva 2014/24.

proporzjonalità, diffiċli timmaġina vantaġġ jew żvantaġġ lil xi operaturi ekonomiċi u mhux lil oħrajn li "b'mod mistħoqq" imorru lil hinn minn dak li jkun meħtieġ sabiex jinkisbu l-għanijiet leġittimi mixtieqa. Kompetizzjoni mnaqqsa b'mod artifiċjali tkun, għalhekk, tidher li jkollha x'taqsam xi ftit mal-ksur tal-proporzjonalità.

79. Wieħed jista' jitħajjar jiddefinixxi "kompetizzjoni mnaqqsa b'mod artifiċjali" billi jirreferi biss għaż-żewġ prinċipji msemmija fil-punt ta' qabel dan. Madankollu, l-inklużjoni tal-projbizzjoni li l-kompetizzjoni ma titnaqqasx b'mod artifiċjali fit-tieni subparagrafu tal-Artikolu 18(1) tkun żejda jekk tkun tkopri biss imġiba diġà pprojbita mill-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità. Għalhekk, fil-fehma tiegħi, il-projbizzjoni li l-kompetizzjoni ma titnaqqasx b'mod artifiċjali għandu jkollha portata usa' minn hekk.

80. Kif diġà ġie diskuss fil-kuntest tal-analiżi tal-proporzjonalità fil-punt 74 iktar 'il fuq, il-kompetizzjoni mnaqqsa li tirriżulta mill-esklużjoni taċ-ċentri speċjali għall-impjiegi intraprenditorjali mill-proċeduri Spanjoli ta' għoti ta' kuntratti rriżervati skont l-Artikolu 20 ma tidhirx li hija proporzjonata għal għan leġittimu sa fejn għandu x'jaqsam ir-rekwiżit li l-operaturi ekonomiċi inkwistjoni jieħdu l-forma ta' entitajiet li ma jkollhomx skop ta' lukru jew li s-sidien tagħhom ikunu definittivament jew parzjalment entitajiet li ma jkollhomx skop ta' lukru. Irrispettivament mill-portata eżatta tal-projbizzjoni li l-kompetizzjoni ma titnaqqasx b'mod artifiċjali, dan ir-rekwiżit jidher, fil-fehma tiegħi, li qiegħed jiksirha. Madankollu, hija fl-aħħar mill-aħħar il-qorti tar-rinviju li għandha tiddeċiedi jekk, fil-kawża li għandha quddiemha, hemmx intenzjoni li jingħata vantaġġ u/jew żvantaġġ mhux mistħoqq.

81. Fir-rigward tar-rekwiżit ta' investiment mill-ġdid ta' profitti, fil-fehma tiegħi dan jista', b'mod konċepibbli, jitqies bħala li jnaqqas il-kompetizzjoni b'mod artifiċjali, anki jekk tkun aċċettata l-analiżi tiegħi li dan ir-rekwiżit jista' jissodisfa l-istandards ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità. Jekk ir-rekwiżit jiġi impost mhux biss biex jaqdi l-għan leġittimu tal-promozzjoni tal-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà u żvantaġġati, iżda wkoll fl-istess waqt jitfassal bil-ħsieb li jkun ta' benefiċċju għal grupp partikolari ta' offerenti potenzjali flok ieħor għal raġunijiet li ma jkunux marbuta mal-għan leġittimu segwit [33], fil-fehma tiegħi, dan jista' jitqies bħala vantaġġ u żvantaġġ mhux mistħoqq għall-gruppi rispettivi u bħala li jnaqqas il-kompetizzjoni b'mod artifiċjali. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tiddetermina jekk dan jistax ikun il-każ.

IV. Konklużjoni

82. Fid-dawl tal-konsiderazzjonijiet esposti iktar 'il fuq nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi lill-qorti tar-rinviju bil-mod li ġej:

L-Artikolu 20 tad-Direttiva 2014/24/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist pubbliku ma jipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali li tipprovdi li d-dritt ta' parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi li jkunu kuntratti rriżervati skont dan l-artikolu jkun suġġett għal kundizzjonijiet li jkunu kundizzjonijiet addizzjonali għal dawk speċifikati f'dan l-artikolu.

[33] Raġunijiet bħal dawn jistgħu, biss bħala eżempju, jirriżultaw minn xewqat immotivati ideoloġikament jew politikament għall-promozzjoni ta' grupp partikolari jew forma partikolari ta' impriżi flok oħrajn.

Madankollu, tali kundizzjonijiet addizzjonali għandhom ikunu konformi mar-rekwiżiti kollha applikabbli tad-dritt tal-Unjoni Ewropea, inkluż l-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/24 u mal-prinċipji ta' ugwaljanza fit-trattament u ta' proporzjonalità, u dawn il-kundizzjonijiet ma għandhomx inaqqsu l-kompetizzjoni b'mod artifiċjali.

F'dan ir-rigward, kundizzjoni li operaturi ekonomiċi biss li jkunu entitajiet li ma jkollhomx skop ta' lukru jew li s-sidien tagħhom ikunu kollha jew parzjalment entitajiet li ma jkollhomx skop ta' lukru jkunu jistgħu jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi li jkunu kuntratti rriżervati tidher, *prima facie*, li tmur lil hinn minn dak li huwa meħtieġ sabiex jintlaħaq l-għan leġittimu tal-promozzjoni tal-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà jew żvantaġġati.

Esklużjoni intenzjonata ta' porzjon kbir ta' operaturi ekonomiċi għal raġunijiet li ma jkunux marbuta mal-għan leġittimu tal-promozzjoni tal-integrazzjoni soċjali u professjonali ta' persuni b'diżabbiltà u żvantaġġati tidher, *prima facie*, li tnaqqas il-kompetizzjoni b'mod artifiċjali.