Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CRUZ VILLALÓN
ippreżentati fis-16 ta' Novembru 2011[1]

Kawża C-357/10

Duomo Gpa Srl
vs
Comune di Baranzate
Kawża C-358/10
Gestione Servizi Pubblici Srl
vs
Comune di Baranzate
Kawża C-359/10
Irtel Srl
vs
Comune di Venegono Inferiore

[talbiet għal deċiżjonijiet preliminari mressqa mit-Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (l-Italja)]

"Servizzi fis-suq intern — Libertà ta' stabbiliment — Libertà li jiġu pprovduti servizzi — Konċessjoni ta' servizzi ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi — Leġiżlazzjoni nazzjonali li tirrikjedi kapital azzjonarju minimu mill-kumpannija konċessjonarja — Applikabbiltà tad-Direttiva 2006/123 — Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva 2006/123 — Proporzjonalità"

I – Introduzzjoni

1. It-tliet kawżi magħquda f'dan il-każ jirrigwardaw il-kompatibbiltà mad-dritt tal-Unjoni ta' dispożizzjoni nazzjonali li bis-saħħa tagħha l-impriżi li jixtiequ li jingħataw servizz ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali għandu jkollhom kapital azzjonarju minimu kompletament imħallas ta' EUR 10 miljun, li, fin-nuqqas tiegħu, fi kliem sempliċi, ma jkunux jistgħu jipparteċipaw fil-proċedura korrispondenti jew, jekk ikun il-każ, l-għoti jiġi ddikjarat null.

2. Il-qorti tar-rinviju qed tagħmel domanda b'mod partikolari fuq il-kompatibbiltà tal-imsemmija dispożizzjoni nazzjonali, minn naħa, mal-Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva 2006/123/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-12 ta' Diċembru 2006, dwar is-servizzi fis-suq intern[2] u, min-naħa l-oħra, mad-dritt primarju.

1 — Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.
2 — ĠU L 376, p. 36; iktar 'il quddiem id-"Direttiva fuq is-servizzi" jew id-"Direttiva".

3. Id-dħul ta' din id-Direttiva fid-dritt tal-Unjoni qajjem diversi kwistjonijiet: fl-ewwel lok fir-rigward tan-natura ta' armonizzazzjoni[3] tagħha, iżda wkoll fir-rigward tal-applikabbiltà tagħha għal affarijiet purament interni[4] flimkien mal-portata u mal-validità tal-Artikolu 16[5], fost oħrajn. Madankollu, din il-kawża ma teħtieġx li jiġu eżaminati dawn il-problemi kollha, u lanqas il-maġġoranza tagħhom. B'mod partikolari, fl-ipoteżi ta' provvista ta' servizzi mingħajr rikors għal-libertà ta' stabbiliment, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja, mingħajr ma jkun hemm bżonn li "nsemmi" f'din l-okkażjoni l-punti kollha indikati, li tiġi ttrattata direttament il-kompatibbiltà tad-dispożizzjoni nazzjonali inkwistjoni mad-dritt tal-Unjoni mil-lat tal-prinċipju ta' proporzjonalità.

II – Il-kuntest ġuridiku

A – *Id-dritt tal-Unjoni: id-Direttiva 2006/123*

4. Id-Direttiva 2006/123, magħrufa bħala d-Direttiva fuq is-servizzi, tistabbilixxi "dispożizzjonijiet ġenerali li jħaffu l-eżerċizzju tal-libertà ta' stabbiliment għall-fornituri tas-servizzi u l-moviment liberu tas-servizzi, filwaqt li tinżamm kwalità għolja tas-servizzi" [Artikolu 1(1)].

5. Il-Kapitolu III tagħha jirrigwarda l-libertà ta' stabbiliment tal-fornituri. L-Artikolu 15(2) tagħha jgħid li "[l]-Istati Membri għandhom jeżaminaw jekk is-sistema legali tagħhom tagħmilx l-aċċess għal attività ta' servizz jew l-eżerċizzju tagħha soġġetta għal konformità" ta' sensiela ta' rekwiżiti, fosthom ir-"rekwiżiti li huma relatati mal-proprjetà f'ishma ta' kumpannija" [subparagrafu (ċ)].

6. L-Artikolu 15(3) jipprovdi:

"L-Istati Membri għandhom jivverifikaw li r-rekwiżiti msemmija fil-paragrafu 2 jissodisfaw il-kondizzjonijiet li ġejjin:

(a) non-diskriminazzjoni: ir-rekwiżiti m'għandhomx ikunu diskriminatorji la direttament lanqas indirettament skond in-nazzjonalità jew, fir-rigward ta' kumpanniji, skond il-post ta' l-uffiċċju rreġistrat;

(b) bżonn: ir-rekwiżiti għandhom ikunu ġġustifikati b'raġuni aktar importanti li għandha x'taqsam ma' l-interess pubbliku;

(ċ) proporzjonalità: ir-rekwiżiti għandhom ikunu adatti biex jiżguraw li jintlaħaq l-objettiv mixtieq; m'għandhomx imorru lil hinn minn dak li hu meħtieġ biex jintlaħaq dak l-objettiv; u ma għandux ikun possibbli li dawk ir-rekwiżiti jiġu sostitwiti minn miżuri oħrajn, anqas restrittivi li jwasslu għall-istess riżultat".

7. Il-Kapitolu IV tad-Direttiva huwa ddedikat għall-moviment liberu tas-servizzi. L-Artikolu 16, li jifforma parti minnu u intitolat "Libertà tal-provvista ta' servizzi", jistabbilixxi fil-paragrafu 1 tiegħu li:

"L-Istati Membri għandhom jirrispettaw id-dritt tal-fornituri li jfornu servizzi fi Stat Membru ieħor għajr dak fejn huma stabbiliti.

3 — Fir-rigward ta' dan il-punt, ara C. Barnard, "Unravelling the Services Directive", *Common Market Law Review*, 2008, p. 382 u 383; J. van de Gronden u H. de Waele, "All's well that bends well: the constitutional dimension to the Services Directive", *European Constitutional Law Review*, 2010, p. 404; M. Klamert, "Of empty glasses and double burdens: approaches to regulating the Services Market *à propos* the implementation of the Services Directive", *Legal Issues of Economic Integration* 37, Nru 2 (2010), p. 129; u K. Mortelmans, "The relationship between the Treaty rules and Community measures for the establishment and functioning of the internal market — Towards a concordance rule", *Common Market Law Review*, 2002, p. 1324 *et seq.*

4 — Ara C. Barnard, iċċitat iktar 'il fuq, p. 351; u T. De la Quadra-Salcedo Janini, "Mercado interior y Directiva de servicios", *Revista catalana de dret públic*, Nru 42, 2011, p. 257 sa 293.

5 — Ara J. van de Gronden u H. de Waele, iċċitat iktar 'il fuq, p. 41 *et seq*; u K. Peglow, "La libre prestation de services dans la directive nº 2006/123/CE. Réflexion sur l'insertion dans le droit communautaire existant", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008, punti 62 *et seq.*

L-Istat Membru fejn ġie provdut is-servizz għandu jiżgura aċċess liberu u eżerċizzju liberu ta' attività ta' servizz fi ħdan it-territorju tiegħu.

L-Istati Membri m'għandhomx jagħmlu l-aċċess għal jew l-eżerċizzju ta' attività ta' servizz fit-territorju tagħhom soġġett għal konformità ma' xi rekwiżit li ma jirrispettax il-prinċipji li ġejjin:

(a) non-diskriminazzjoni: ir-rekwiżit m'għandux ikun diskriminatorju la direttament lanqas indirettament fir-rigward tan-nazzjonalità jew, f'każ ta' persuni ġuridiċi, fir-rigward ta' l-Istat Membru fejn huma stabbiliti,

(b) bżonn: il-bżonn għandu jkun ġusitifikat għal raġunijiet tal-politika pubblika, is-sigurtà pubblika, is-saħħa pubblika jew il-protezzjoni ta' l-ambjent,

(ċ) proporzjonalità: ir-rekwiżit għandu jkun adatt biex jikseb l-objettivi mfittxa, u m'għandux imur lil hinn minn dak li hu meħtieġ biex jinkiseb dan l-objettiv".

B – *Il-leġiżlazzjoni Taljana*

8. L-Artikolu 32(7a) tad-Digriet-Liġi Nru 185, tad-29 ta' Novembru 2008[6], ikkonvalidat bil-Liġi Nru 2, tat-28 ta' Jannar 2009[7], kien jgħid li:

"[l]-ammont minimu tal-kapital meħtieġ mill-kumpanniji, skont l-Artikolu 53(3) tad-Diġriet Leġiżlattiv Nru 446, tal-15 ta' Diċembru 1997, kif emendat, għad-dħul fir-reġistru tal-persuni privati li jistgħu jwettqu attivitajiet ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi mill-provinċji u mill-komuni, hu mill-inqas ta' EUR 10 miljun, imħallsin kollha. Dan il-limitu ma japplikax għall-kumpanniji li l-maġġoranza tal-azzjonijiet tagħhom huma pubbliċi. L-għoti ta' servizzi ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali lil persuni li ma jissodisfawx dan ir-rekwiżit finanzjarju huwa null. Il-persuni mniżżlin fir-reġistru hawn fuq imsemmi għandhom jadattaw il-kapital azzjonarju minimu tagħhom għal-limitu minimu msemmi iktar 'il fuq. Fi kwalunkwe każ, sakemm isir dan l-adattament, huma ma jistgħux jiksbu għoti ta' kuntratti ġodda jew jieħdu sehem f'sejħiet għal offerti magħmulin għal dan il-għan".

9. Din id-dispożizzjoni tħassret bl-Artikolu 3a(3) tad-Digriet-Liġi Nru 40, tal-25 ta' Marzu 2010[8], ikkonvalidat bil-Liġi Nru 73, tat-22 ta' Mejju 2010[9]. Il-leġiżlazzjoni l-ġdida tirrikjedi livelli differenti ta' kapital azzjonarju minimu skont in-numru ta' abitanti tal-entità lokali kkonċernata.

III – Il-kawżi prinċipali u d-domandi preliminari

10. Il-Kawżi C-357/10 u C-358/10 joriġinaw mill-ftuħ, mill-komun ta' Baranzate (l-Italja), ta' proċedura ta' sejħa għal offerti għall-għoti ta' konċessjoni għas-servizz ta' ġestjoni, ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' ċerti taxxi u ta' dħul lokali ieħor matul perijodu ta' ħames snin bejn l-1 ta' Mejju 2009 sat-30 ta' April 2014. Il-valur tas-servizzi għall-perijodu kollu ġie stmat għal EUR 57 000. Sitt impriżi privati, kollha kemm huma stabbiliti fl-Italja, għamlu offerti. Fosthom kien hemm l-impriżi Duomo Gpa Srl (iktar 'il quddiem "Duomo"), Gestione Servizi Pubblici Srl (iktar 'il

6 — Digriet-Liġi dwar miżuri urġenti għas-sostenn lill-familji, lix-xogħol, lill-impjiegi u lill-impriżi kif ukoll għar-ridefinizzjoni tal-qafas strateġiku nazzjonali fil-kuntest tal-glieda kontra l-kriżi.

7 — GURI [Ġurnal Uffiċjali tar-Repubblika Taljana] Nru 22, tat-28 ta' Jannar 2009, suppliment ordinarju Nru 14.

8 — GURI Nru 71, tas-26 ta' Marzu 2010.

9 — GURI Nru 120, tal-25 ta' Mejju 2010.

qudiem "GSP") u Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (iktar 'il quddiem "AIPA"). Fl-1 u fit-3 ta' April 2009, il-komun ta' Baranzate informa lil Duomo u lil GSP li huma kienu ġew esklużi mill-proċedura minħabba n-nuqqas ta' osservanza tar-rekwiżit previst fl-Artikolu 32(7a) tad-Digriet-Liġi Nru 185/08.

11. Il-Kawża C-359/10 toriġina mill-ftuħ ta' proċedura simili mill-komun ta' Venegono Inferiore, għall-konċessjoni ta' servizz ta' stabbiliment u ta' rkupru ordinarju u forzat tat-taxxa komunali fuq ir-reklamar u d-drittijiet fuq it-twaħħil pubbliku ta' kartelluni, għal perijodu ta' erba' snin mit-23 ta' Frar 2009 sal-31 ta' Diċembru 2012, għal total previst ta' EUR 48 765. Fost l-impriżi li ppreżentaw offerti kien hemm Irtel SpA (iktar 'il quddiem "Irtel") u AIPA. Fid-9 ta' Marzu 2009, l-awtorità kontraenti ddeċidiet li teskludi lil Irtel mill-proċedura minħabba n-nuqqas ta' osservanza tar-rekwiżit previst fl-Artikolu 32(7a) tad-Digriet-Liġi Nru 185/08.

12. Duomo, GSP u Irtel ippreżentaw rikorsi kontra d-deċiżjonijiet ta' esklużjoni tal-proċeduri tal-għoti tal-offerti ċċitati iktar 'il fuq.

13. It-Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ssospenda l-għoti tad-deċiżjoni fil-proċeduri inkwistjoni, u fir-rigward ta' kull waħda minnhom, għamel dawn id-domandi preliminari:

"A) Id-dispożizzjonijiet nazzjonali tal-Artikolu 32(7)bis [32(7a)] tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 185, tad-29 ta' Novembru 2008, miżjud mil-liġi ta' konverżjoni Nru 2 tat-28 ta' Jannar 2009 u sussegwentement emendat bil-Liġi Nru 14 tas-27 ta' Frar 2009, li jipprovdu, barra għall-kumpanniji b'kapital, fil-parti l-kbira, pubbliku:

— li l-għoti ta' servizzi li jirrigwardaw il-likwidazzjoni, l-istima u l-ġbir [il-likwidazzjoni, l-istabbiliment u l-irkupru] ta' taxxi u dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali lil persuni li ma jissodisfawx ir-rekwiżit finanzjarju minimu ta' kapital azzjonarju kompletament imħallas fl-ammont ta' EUR 10 miljun huwa invalidu;

— li persuni mniżżla fir-reġistru rilevanti ta' persuni awtorizzati sabiex iwettqu attivitajiet li jirrigwardaw l-istima u l-ġbir [l-istabbiliment u l-irkupru]ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-provinċji u tal-muniċipalitajiet [tal-komuni] huma meħtieġa jgħollu l-kapital azzjonarju tagħhom għall-ammont minimu msemmi skont l-Artikolu 53(3) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 446 tal-15 ta' Diċembru 1997, kif sussegwentement emendat;

— li huwa pprojbit li jinkisbu kuntratti ġodda jew li ssir parteċipazzjoni f'sejħa għal offerti għall-għoti ta' servizzi li jirrigwardaw il-likwidazzjoni, l-istima u l-ġbir [il-likwidazzjoni, l-istabbiliment u l-irkupru] ta' taxxi u dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali sakemm ir-rekwiżit imsemmi iktar 'il fuq li jiżdied il-kapital azzjonarju ma jkunx ġie sodisfatt, jipprekludi l-applikazzjoni korretta tal-Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva 2006/123/KE [tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-12 ta' Diċembru 2006, dwar is-servizzi fis-suq intern]?

B) Id-dispożizzjonijiet nazzjonali tal-Artikolu 32(7)bis [32(7a)] tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 185 tad-29 ta' Novembru 2008, miżjud mil-liġi ta' konverżjoni Nru 2 tat-28 ta' Jannar 2009 u sussegwentement emendat bil-Liġi Nru 14 tas-27 ta' Frar 2009, li jipprovdu, barra għall-kumpanniji b'kapital, fil-parti l-kbira, pubbliku:

— li l-għoti ta' servizzi li jirrigwardaw il-likwidazzjoni, l-istima u l-ġbir [il-likwidazzjoni, l-istabbiliment u l-irkupru] ta' taxxi u dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali lil persuni li ma jissodisfawx ir-rekwiżit finanzjarju minimu ta' kapital azzjonarju kompletament imħallas fl-ammont ta' EUR 10 miljun huwa invalidu;

— li persuni mniżżla fir-reġistru rilevanti ta' persuni awtorizzati sabiex iwettqu attivitajiet li jirrigwardaw l-istima u l-ġbir [l-istabbiliment u l-irkupru] ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-provinċji u tal-muniċipalitajiet [tal-komuni] huma meħtieġa jgħollu l-kapital azzjonarju

tagħhom għall-ammont minimu msemmi skont l-Artikolu 53(3) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 446 tal-15 ta' Diċembru 1997, kif sussegwentement emendat;

— li huwa pprojbit li jinkisbu kuntratti ġodda jew li ssir parteċipazzjoni f'sejħa għal offerti għall-għoti ta' servizzi li jirrigwardaw il-likwidazzjoni, l-istima u l-ġbir [il-likwidazzjoni, l-istabbiliment u l-irkupru] ta' taxxi u dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali sakemm ir-rekwiżit imsemmi iktar 'il fuq li jiżdied il-kapital azzjonarju ma jkunx ġie sodisfatt, jipprekludu l-applikazzjoni korretta tal-Artikoli 3, 10, 43, 49 u 81 tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità Ewropea?"

IV – Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

14. It-talbiet għal deċiżjoni preliminari tressqu fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-19 ta' Lulju 2010.

15. Il-komun ta' Baranzate, il-Gvern Taljan u Olandiż u l-Kummissjoni ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub.

V – L-analiżi tad-domandi preliminari

16. Iż-żewġ domandi magħmula f'dawn ir-rinviji għal deċiżjoni preliminari, jirrigwardaw, kif indikajt, il-kompatibbiltà tal-istess dispożizzjoni nazzjonali mal-libertajiet rispettivament ta' stabbiliment u li jiġu pprovduti servizzi kif irregolati mid-Direttiva fuq is-servizzi, fl-ewwel lok, u, fit-tieni lok, kif jirriżultaw direttament mit-Trattat.

17. Għalkemm it-tieni domanda ma ġietx formalment magħmula bħala sussidjarja għall-ewwel waħda, ma jkunx irraġonevoli li jingħad li huma l-problemi eventwali ta' applikazzjoni tad-Direttiva għall-kawżi preżenti li wasslu lill-qorti tar-rinviju sabiex fit-tieni lok titlob l-eżami tad-dispożizzjoni nazzjonali kkonċernata fir-rigward tal-libertajiet iċċitati iktar 'il fuq kif jirriżultaw direttament mit-Trattat.

A – *L-ewwel domanda preliminari*

18. L-ewwel domanda preliminari tirrigwarda l-kompatibbiltà mal-Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva fuq is-servizzi, tar-regola Taljana ċċitata diversi drabi, li bis-saħħa tagħha l-impriżi li jixtiequ jingħataw servizz ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor mill-awtoritajiet lokali għandu jkollhom kapital azzjonarju kompletament imħallas ta' mill-inqas EUR 10 miljun, u f'każ li dan ma jseħħx ma jkunux jistgħu jipparteċipaw fil-proċedura korrispondenti jew, jekk ikun il-każ, l-għoti jiġi ddikjarat null.

19. Id-dispożizzjonijiet iċċitati iktar 'il fuq tad-Direttiva jagħmlu parti mil-leġiżlazzjoni, li tvarja skont il-każ, taż-żewġ "sitwazzjonijiet" fejn il-fornitur tas-servizzi jista' jkun fihom: is-sitwazzjoni "libertà ta' stabbiliment" u s-sitwazzjoni "libertà li jiġu pprovduti servizzi", li huma suġġetti għal sistemi legali kemmxejn differenti [10]. Imma qabel ma neżamina l-kwistjoni dwar jekk dispożizzjoni jew l-oħra, jew inkella t-tnejn li huma, għandhiex tiġi kkunsidrata bħala rilevanti għall-finijiet tagħna, għandha tiġi eżaminata l-applikabbiltà tad-Direttiva bħala tali.

1. Il-kwistjoni tal-applikabbiltà tad-Direttiva fuq is-servizzi

20. L-applikabbiltà tad-Direttiva fuq is-servizzi ġiet ikkontestata essenzjalment minn żewġ angoli differenti: waħda temporali u l-oħra li tirrigwarda l-mertu.

10 — Ser nuża din it-terminoloġija li, fil-fehma tiegħi, tikkonforma mal-ispirazzjoni bażika ta' leġiżlazzjoni tal-Unjoni fejn l-għan essenzjali huwa l-provvista ta' servizzi, kemm jekk dan ikun f'kuntest ta' stabbiliment jew f'qafas barra stabbiliment.

a) L-oġġezzjonijiet temporali: dispożizzjoni nazzjonali adottata matul it-terminu ta' traspożizzjoni

21. L-adozzjoni tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, kif ukoll il-ftuħ tal-proċeduri ta' għoti u d-deċiżjonijiet ta' esklużjoni tal-impriżi rikorrenti kollha seħħew qabel it-28 ta' Diċembru 2009, data tal-iskadenza tat-terminu ta' traspożizzjoni tad-Direttiva fuq is-servizzi [Artikolu 44(1)].

22. Madankollu, dan kollu ma huwiex rilevanti mil-lat tal-libertà ta' stabbiliment, għaliex l-Artikolu 15(6) tad-Direttiva jistabbilixxi li, mit-"28 ta' Diċembru 2006, l-Istati Membri m'għandhom jintroduċu l-ebda rekwiżit ġdid tat-tip elenkat fil-paragrafu 2, sakemm dan ir-rekwiżit ma jissodisfax il-kondizzjonijiet stabbiliti fil-paragrafu 3". Għaldaqstant, il-kundizzjoni kkontestata, li daħlet wara din id-data, għandha tiġi evalwata fir-rigward tal-Artikolu 15 tad-Direttiva.

23. Fir-rigward tad-dispożizzjonijiet dwar il-libertà li jiġu pprovduti servizzi, id-Direttiva ma fihiex klawżola "standstill" simili għal dik iċċitata iktar 'il fuq; madankollu, hawnhekk wieħed jista' jasal għall-istess konklużjoni bħal dik ta' qabilha. Skont is-sentenzi tat-18 ta' Diċembru 1997, Inter-Environnement Wallonie [11], u tal-5 ta' April 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable [12], l-Istati Membri ma għandhomx jieħdu miżuri, matul it-terminu ta' traspożizzjoni, "li jistgħu jikkompromettu serjament ir-riżultat previst" minn Direttiva.

24. Barra minn hekk, wieħed għandu jikkunsidra l-fatt li, f'dan il-każ, ma jidhirx li d-dispożizzjoni nazzjonali kienet ġiet adottata b'natura provviżorja (fil-fatt, din ġiet adottata biss sena qabel l-iskadenza tat-terminu ta' traspożizzjoni tad-Direttiva) [13]. It-tul taż-żmien qasir tal-validità tar-regola kkontestata ma huwiex, għaldaqstant, biżżejjed biex jiġi kkunsidrat li dan huwa "stadju" sempliċi fit-traspożizzjoni tad-Direttiva [14] u lanqas biex jiġi sostnut li ma setgħetx "[t]ikkompromett[i] serjament ir-riżultat previst" mid-Direttiva: jekk neżaminaw il-formulazzjoni ta' dawn iż-żewġ sentenzi ċċitati, il-punt determinanti ma huwiex li l-miżura finalment ikkompromettiet ir-riżultat tad-Direttiva imma li din setgħet tikkompromettih (kieku baqgħet fis-seħħ).

b) L-oġġezzjonijiet fil-mertu: il-każijiet "esklużi" mill-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva fuq is-servizzi

25. Kif tfakkar ġustament il-Kummissjoni, l-attività ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali tikkostitwixxi, fl-Italja, "servizz" fis-sens tal-Artikolu 4(1) tad-Direttiva, u għalhekk tirrigwarda l-kamp ta' applikazzjoni ta' din tal-aħħar [Artikolu 2(1)].

26. L-applikabbiltà tad-Direttiva fuq is-servizzi hija, madankollu, is-suġġett ta' diversi oġġezzjonijiet fil-mertu, marbuta mal-invokazzjoni ta' esklużjonijiet differenti tal-qasam ta' applikazzjoni tal-imsemmija direttiva. Bħala klawżoli eċċezzjonali, dawn id-derogi għandhom jiġu interpretati b'mod strett u, fi kwalunkwe każ, mingħajr ma wieħed jirrikorri għall-analoġija. L-ebda waħda minn dawk li ġew invokati f'dan il-każ ma hija, fil-fehma tiegħi, rilevanti f'dan il-każ.

27. Fl-ewwel lok, għandu jingħad li, minkejja r-rabta evidenti tagħha mal-eżerċizzju tas-setgħa ta' tassazzjoni, l-attività ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi inkwistjoni ma tistax tiġi kkunsidrata bħala attività eskluża mill-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva għax taqa' "fl-ambitu ta' l-eżerċizzju ta' l-awtorità pubblika" fis-sens tal-Artikolu 51 TFUE [Artikolu 2(2)(i) tad-Direttiva fuq is-servizzi]. Skont ġurisprudenza abbundanti, id-deroga stabbilita f'dan l-artikolu tat-Trattat ma tistax tiġi estiża għal funzjonijiet sempliċement awżiljarji u preparatorji fir-rigward ta' entità li effettivament teżerċita l-awtorità pubblika meta tadotta d-deċiżjoni finali. Il-Qorti tal-Ġustizzja ppreċiżat ukoll li

11 — Kawża C-129/96, Ġabra p. I-7411, punti 45 u 46.

12 — Kawża C-119/09, Ġabra p. I-2551, punti 19 u 20.

13 — Ara, fuq dan il-punt, is-sentenza tal-14 ta' Ġunju 2007, Il-Kummissjoni vs Il-Belġju (C-422/05, Ġabra p. I-4749, punti 64 sa 68), fejn il-Qorti tal-Ġustizzja ħadet inkunsiderazzjoni l-fatt li r-regola nazzjonali inkompatibbli ma' direttiva daħlet fis-seħħ inqas minn tliet xhur qabel id-data tal-iskadenza tat-terminu ta' traspożizzjoni ta' dik id-direttiva.

14 — F'dan ir-rigward, ara s-sentenza Inter-Environnement Wallonie, iċċitata iktar 'il fuq, punt 49.

l-possibbiltà li jiġi invokat l-Artikolu 51 TFUE hija eskluża meta l-korpi privati kkonċernati jeżerċitaw prerogattivi tas-setgħa pubblika "taħt is-superviżjoni attiva tal-awtorità pubblika kompetenti"[15]. Huwa ċar li l-ordinament ġuridiku Taljan jirriżerva l-eżerċizzju tas-setgħat ta' tassazzjoni nfushom lill-entitajiet pubbliċi, billi l-irkupru ta' ċerti taxxi jiġi kkunsidrat bħala attività awżiljarja li tista' tiġi eżerċitata f'sistema ta' ġestjoni indiretta, bis-superviżjoni ta' dawn l-entitajiet u li, għalhekk, tidħol fil-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva.

28. Il-każ eżaminat tal-lum lanqas ma jista' jiġi eskluż mill-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva fuq is-servizzi fir-rigward tal-Artikolu 2(3) ta' din tal-aħħar, li fit-termini tiegħu d-Direttiva ma tapplikax għall-"qasam ta' tassazzjoni". Kif jirriżulta mid-disgħa u għoxrin premessa, din id-deroga hija intiża li teskludi mill-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva l-miżuri fiskali adottati mill-Istati Membri, li huma rregolati mid-dispożizzjonijiet speċifiċi tat-Trattat. Għall-kuntrarju, l-attivitajiet amministrattivi li jiġu eżerċitati, bħal dik inkwistjoni f'din il-kawża, fil-qasam tat-"tassazzjoni" jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva, u bl-istess mod huma l-attivitajiet ta' konsulenza fiskali, imsemmija speċifikament fit-tlieta u tletin premessa tad-Direttiva.

29. Fl-aħħar nett, id-deroga stabbilita fl-Artikolu 17(5) tad-Direttiva, fejn l-Artikolu 16 ma japplikax għall-"attività ta' rkupru ġudizzjarju ta' djun" lanqas ma tidher li hija rilevanti f'dan il-każ, għaliex l-attività hija eżerċitata mingħajr il-parteċipazzjoni tal-awtoritajiet ġudizzjarji.

30. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, għandu jiġi konkluż, għalhekk, li d-Direttiva fuq is-servizzi tapplika f'din il-kawża.

2. Il-libertajiet ikkonċernati: iż-żewġ sitwazzjonijiet li fihom jista' jinstab il-fornitur tas-servizz

31. Id-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata tikkostitwixxi b'mod ċar "rekwiżit", fis-sens tad-Direttiva fuq is-servizzi, li jirrigwarda l-fornituri tas-servizz inkwistjoni. Fi kliem ieħor, ir-regolamentazzjoni tagħha tal-kundizzjonijiet tal-għoti tas-servizz tinkludi kundizzjoni imperattiva, li għandha tgħaddi b'suċċess stħarriġ ta' konformità mad-Direttiva bħala "rekwiżit". Madankollu, id-Direttiva tittratta dawn ir-"rekwiżiti" separatament għaż-żewġ sitwazzjonijiet ta' "libertà ta' stabbiliment" u ta' "libertà li jiġu provduti servizzi". Dan jirriżulta mill-formulazzjoni stess tal-ewwel waħda mid-domandi tal-qorti tar-rinviju, li ssemmi kemm l-Artikolu 15 kif ukoll l-Artikolu 16 tad-Direttiva. Għalhekk għandu jiġi ddeterminat jekk id-dispożizzjoni kkontestata għandhiex tiġi eżaminata jew le esklużivament fil-konfront ta' libertà waħda jew l-oħra.

32. Mal-ewwel daqqa ta' għajn, din il-kawża tgħaqqad fiha l-kundizzjonijiet meħtieġa mill-ġurisprudenza għall-applikazzjoni tal-libertà ta' stabbiliment[16]. Fil-fatt, il-konċessjonijiet ikkontestati, minn naħa, kellhom tul ta' żmien mhux ħażin (erba' u ħames snin rispettivament); min-naħa l-oħra, jidher diffiċli li attività bħal dik li tikkonsisti fl-irkupru ta' taxxi tkun tista' titwettaq tajjeb mingħajr stabbiliment jew "stabbiliment fiss" fil-komun inkwistjoni, tal-inqas, fit-territorju nazzjonali.

33. Għal dak li jirrigwarda t-tul taż-żmien tal-attività, għandu jiġi kkunsidrat li l-idea ta' servizz fis-sens tat-Trattat jista' jinkludi s-"servizzi li jiġu pprovduti fuq perijodu twil"[17]. Hija biss "attività eżerċitata b'mod permanenti jew, f'kull każ, mingħajr limitu prevedibbli fir-rigward tad-dewmien tagħha, [li] ma taqax taħt id-dispożizzjonijiet Komunitarji dwar il-prestazzjoni ta' servizzi"[18]. Għalhekk, il-previżjoni li l-attività tiġi eżerċitata matul erba' jew ħames snin ma hijiex biżżejjed.

15 — Sentenza tat-22 ta' Ottubru 2009, Il-Kummissjoni vs Il-Portugall (C-438/08, Ġabra p. I-10219, punti 36 u 37, u l-ġurisprudenza ċċitata hemmhekk).

16 — Sentenza tal-25 ta' Lulju 1991, Factortame *et* (C-221/89, Ġabra p. I-3905, punt 20).

17 — Sentenzi tal-11 ta' Diċembru 2003, Schnitzer (C-215/01, Ġabra p. I-14847, punti 30 u 31); tad-29 ta' April 2004, Il-Kummissjoni vs Il-Portugall (C-171/02, Ġabra p. I-5645, punt 26); tas-16 ta' Lulju 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, Ġabra p. I-6095, punt 74); tas-26 ta' Ottubru 2010, Schmelz (C-97/09, Ġabra p. I-10465, punt 42), u tat-18 ta' Novembru 2010, Il-Kummissjoni vs Il-Portugall (C-458/08, Ġabra p. I-11599, punt 85).

18 — Sentenzi tal-5 ta' Ottubru 1988, Steymann (196/87, Ġabra p. 6159, punt 16); Schnitzer (iċċitata iktar 'il fuq, punti 27 sa 29), u tas-7 ta' Settembru 2004, Trojani (C-456/02, Ġabra p. I-7573, punt 28).

34. Lanqas ma huwa determinanti b'mod assolut il-fatt li jkun hemm ċerta bażi fiżika fl-Istat fejn tiġi eżerċitata l-attività. Skont is-sentenza Gebhard, ma tistax tiġi eskluża l-"possibbiltà għall-fornitur ta' servizzi, fis-sens tat-Trattat, li fl-Istat Membru ospitanti, ikollu ċerta infrastruttura (inkluż uffiċċju, uffiċini jew studju) sa fejn din l-infrastruttura hija meħtieġa għall-finijiet li jiġi pprovdut is-servizz inkwistjoni" [19].

35. Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, u sa fejn wieħed ma jistax jeskludi, f'dan il-każ, li l-għoti tas-servizz jista' jseħħ fiż-żewġ sitwazzjonijiet, nikkunsidra li d-dispożizzjoni kkontestata għandha tiġi eżaminata, kif titlob il-qorti Taljana, fir-rigward kemm tal-libertà ta' stabbiliment kif ukoll tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva fuq is-servizzi) [20].

3. L-eżami tad-dispożizzjoni kkontestata fir-rigward tal-Artikolu 15 tad-Direttiva fuq is-servizzi (libertà ta' stabbiliment)

36. Id-Direttiva fuq is-servizzi għażlet li tenumera r-restrizzjonijiet fuq il-libertà ta' stabbiliment li, biex tintuża t-terminoloġija klassika tal-Qorti tal-Ġustizzja, ma jistgħux jiġu ġġustifikati, u dawk li jistgħu jiġu ġġustifikati bil-kundizzjoni li tiġi sodisfatta sensiela ta' kundizzjonijiet. Għalhekk, l-Artikolu 14 jenumera l-eżiġenzi msejħin "ipprojbiti", li fosthom hemm, pereżempju, ir-rekwiżiti diskriminatorji, ta' nazzjonalità jew ta' residenza. L-Istati Membri ma jistgħux jissubordinaw l-aċċess għal attività ta' servizzi jew l-eżerċizzju tagħha fir-rigward ta' waħda minn dawn ir-rekwiżiti. L-Artikolu 15(2) għall-kuntrarju jenumera sensiela ta' rekwiżiti li l-Istati Membri jistgħu jżommu bil-kundizzjoni li dawn jirrispettaw il-kundizzjonijiet stabbiliti fil-paragrafu 3.

37. Fost ir-rekwiżiti suġġetti għal din l-"evalwazzjoni" jew kontroll, l-Artikolu 15(2)(ċ) jiċċita dawk li jirrigwardaw il-"proprjetà f'ishma ta' kumpannija". Ir-rekwiżit li d-dispożizzjoni kontenzjuża timponi fuq il-kandidati għall-għoti ta' konċessjoni bħal dik inkwistjoni f'din il-kawża (li jkun hemm kapital azzjonarju minimu kompletament imħallas ta' EUR 10 miljun) jista' faċilment jiġi kkunsidrat bħala li jaqa' f'din id-dispożizzjoni. Għaldaqstant, jeħtieġ li jiġi eżaminat jekk dan josservax il-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu 15(3) tad-Direttiva: nondiskriminazzjoni, bżonn u proporzjonalità.

a) Nondiskriminazzjoni

38. Kif diġà indikajt, ir-regola kkontestata tapplika għal ċittadini u għal dawk li ma humiex. Għalhekk, ir-rekwiżit ma huwiex direttament jew indirettament diskriminatorju skont in-nazzjonalità (jew is-sede statutorja) [21].

b) Il-kundizzjoni ta' "bżonn" jew l-għan invokat

39. Taħt l-intestatura "bżonn", id-Direttiva fuq is-servizzi tirreferi għall-kundizzjoni tradizzjonali li r-rekwiżit jista' jiġi ġġustifikat minn għan leġittimu [22]. Fil-qasam tal-libertà ta' stabbiliment, b'mod partikolari, din il-kundizzjoni ta' "bżonn" tikkonsisti f'li r-"rekwiżiti għandhom ikunu ġġustifikati b'raġuni aktar importanti li għandha x'taqsam ma' l-interess pubbliku" [Artikolu 15(3)(b)]. Skont l-Artikolu 4(8) tad-Direttiva, "raġunijiet aktar importanti fir-rigward ta' l-interess pubbliku" tfisser

19 — Sentenza tat-30 ta' Novembru 1995 (C-55/94, Ġabra p. I-4165, punt 27). Ara wkoll is-sebgħa u sebgħin premessa tad-Direttiva.

20 — Il-Qorti tal-Ġustizzja teżamina biss id-dispożizzjoni inkwistjoni b'referenza għal waħda miż-żewġ libertajiet meta jirriżulta li, fil-każ partikolari, waħda mit-tnejn hija kompletament sekondarja għall-oħra u tista' tintrabat magħha. Ara s-sentenzi tal-24 ta' Marzu 1994, Schindler (C-275/92, Ġabra p. I-1039, punt 22); tat-22 ta' Jannar 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Ġabra p. I-607, punt 31), u tat-3 ta' Ottubru 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Ġabra p. I-9521, punt 34).

21 — Id-diskriminazzjoni eventwali tal-impriżi privati meta mqabbla ma' dawk bil-maġġoranza tal-ishma tagħhom pubbliċi (fejn dan ir-rekwiżit ma huwiex impost fuqhom) tispiċċa mingħajr rilevanza fir-rigward ta' din l-ewwel kundizzjoni, għaliex id-Direttiva tirreferi esklużivament għal diskriminazzjoni minħabba nazzjonalità jew minħabba s-sede statutorja. Barra minn hekk, id-differenza fit-trattament tista' tiġi ġġustifikata fid-dawl tal-għan u, fi kwalunkwe każ, din ma hijiex problema mqajma direttament f'din il-kawża.

22 — Dan jista' jwassal għal ċerta konfużjoni, inkunsiderazzjoni tal-fatt li l-istħarriġ tal-"bżonn" tradizzjonalment ġie kkunsidrat bħala wieħed mill-fażijiet jew partijiet tal-eżami ta' proporzjonalità.

"ir-raġunijiet [kollha] rikonoxxuti bħala tali fil-każistika tal-Qorti tal-Ġustizzja", inkluż dawk enumerati iktar 'l isfel[23]. Madankollu, din il-lista hija sempliċement illustrattiva: jidher ċar li r-rieda tad-Direttiva ma kinitx li tiġi limitata l-lista tar-raġunijiet importanti ta' interess ġenerali għal dawk iċċitati espressament fl-Artikolu 4 tagħha, imma li ssir referenza għal kategorija ġenerali li l-ġurisprudenza dejjem ikkunsidrat miftuħa.

40. F'din il-kawża, l-awtoritajiet Taljani jsostnu li r-rekwiżit tal-kapital azzjonarju minimu inkwistjoni f'din il-kawża huwa meħtieġ biex jipproteġi l-interessi finanzjarji tal-komuni li jesternalizzaw is-servizz ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru tar-riskju li, meta jiġi l-mument li jkunu ttrasferiti l-ammonti mħallsin fil-fondi pubbliċi, il-kumpanniji konċessjonarji ma jkunux jistgħu jagħmlu hekk minħabba li jkunu f'sitwazzjoni ta' insolvenza.

41. Għaldaqstant, din il-ġustifikazzjoni invokata mill-awtoritajiet Taljani tista' tiġi kkunsidrata bħala "raġuni aktar importanti li għandha x'taqsam ma' l-interess pubbliku" fir-rigward tal-Artikolu 15 tad-Direttiva fuq is-servizzi, raġuni li fil-prinċipju, kapaċi tilleġittimizza r-rekwiżit ikkontestat mil-lat tal-libertà ta' stabbiliment.

c) ċ) L-istħarriġ tal-proporzjonalità

42. Kwistjoni differenti hija dik li tirrigwarda l-kundizzjoni ta' proporzjonalità.

43. Skont il-ġurisprudenza dwar il-ġustifikazzjoni tar-restrizzjonijiet fuq il-libertajiet tat-Trattat, l-Artikolu 15(3)(ċ) tad-Direttiva jimponi li r-rekwiżiti jkunu jistgħu jiggarantixxu t-twettiq tal-għan segwit, u li ma jmorrux lil hinn minn dak li jeħtieġ biex jintlaħaq dan l-għan u li miżuri oħrajn inqas vinkolanti ma jippermettux li jintlaħaq l-istess riżultat.

44. Ma hemm xejn x'jiġi oġġezzjonat dwar in-natura xierqa tar-rekwiżit inkwistjoni f'din il-kawża fir-rigward tal-għan invokat mill-awtoritajiet Taljani, jiġifieri l-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-komuni. Fil-fatt, għandu jitfakkar li l-ammonti miġburin ma jitħallsux minnufih lill-komuni, billi jgħaddi perijodu ta' żmien[24] bejn l-irkupru u dan il-ħlas, li matulu l-konċessjonarju jista' juża l-fondi biex iwettaq operazzjonijiet finanzjarji li jagħtuh benefiċċju u li eventwalment ikun fihom riskju. F'każijiet bħal dawn, il-kapital azzjonarju tal-konċessjonarja jikkostitwixxi garanzija xierqa għall-komun kreditur.

45. Minkejja din l-"adegwatezza" mal-għan, il-miżura kkontestata għandha nuqqas ta' proporzjonalità fuq żewġ livelli differenti.

46. L-ewwel nett, ir-rekwiżit ta' kapital minimu mħallas kollu ta' EUR 10 miljun imur lil hinn minn dak li huwa meħtieġ biex jintlaħaq l-għan li jikkonsisti fil-protezzjoni tal-amministrazzjoni pubblika fil-każ ta' nuqqas eventwali tal-kumpannija konċessjonarja tas-servizz. Fil-fehma tiegħi, il-problema mhux tant l-ammont għoli tas-somma ffissata iżda n-natura assolutament mhux differenzjata tal-miżura, li timponi l-istess rekwiżit kwantitattiv indipendentement mill-ammonti li għandhom jinġabru u, effettivament, mill-kwantifikazzjoni ekonomika tar-riskju li l-komun, li huwa kreditur, ikun espost għalih.

23 — Dawn huma l-"politika pubblika, [is-]sigurtà pubblika; [is-]saħħa pubblika; il-preservazzjoni tal-bilanċ finanzjarju tas-sistema tas-sigurtà soċjali; il-protezzjoni tal-konsumatur; [ir-]riċevituri ta' servizzi u [l-]ħaddiema; l-ekwità fi transazzjonijiet kummerċjali; il-ġlieda kontra l-frodi; il-protezzjoni ta' l-ambjent u ta' l-ambjent urban; is-saħħa ta' l-annimali; il-proprjetà intellettwali; il-konservazzjoni tal-wirt storiku u artistiku nazzjonali; l-objettivi tal-politika soċjali u l-objettivi tal-politika kulturali".

24 — Il-ħlasijiet isiru fl-aħħar ta' kull trimestru.

47. Fil-fatt, huwa diffiċli li jiġi ddeterminat *in abstracto* jekk is-somma ta' EUR 10 miljun tikkostitwixxix kwantifikazzjoni xierqa tal-"garanzija" finanzjarja li l-konċessjonarju privat għandu joffri lill-komun, imma fi kwalunkwe każ, jidher evidenti li, jekk l-għan stabbilit huwa li l-amministrazzjoni pubblika tiġi offruta speċi ta' "avall" fir-rigward tar-riskju li l-ammonti effettivament imħallsin mill-konċessjonarju ma jitħallsux fil-fondi pubbliċi fit-termini, l-ammont tal-avall jew tal-garanzija msemmija għandu jvarja skont l-importanza ta' dan ir-riskju. Billi l-evalwazzjoni tar-riskju suġġettiv li l-konċessjonarju jonqos mill-obbligi tiegħu ma tidhirx li hija varjabbli valutabbli jew prevedibbli[25], l-iktar ħaġa xierqa hija li l-ewwel issir evalwazzjoni tar-riskju oġġettiv, jiġifieri tal-kapaċità ta' rkupru tal-komun ikkonċernat, għaliex iktar ma l-ammont li l-konċessjonarju jista' jiġbor ikun kbir, iktar jista' jkun kbir id-dannu kkawżat lill-amministrazzjoni lokali fil-każ li ma jsirx ħlas jew jekk ikun hemm dewmien.

48. Minn dan il-punt ta' tluq, il-kwantifikazzjoni ta' din il-kapaċità ta' rkupru (u fil-fatt tar-riskju oġġettiv li jieħu l-komun) tista' ssir b'mod pjuttost eżatt, billi jittieħed inkunsiderazzjoni biss in-numru ta' kontribwenti tal-komun inkwistjoni jew billi jiżdiedu wkoll fatturi oħrajn (pereżempju stimi tal-irkupru matul eżerċizzji preċedenti), u ssir determinazzjoni *ad casum* tar-rekwiżit jew billi jittieħed grupp jew settur, imma huwa evidenti li, b'mod jew ieħor, garanzija waħda li l-ammont huwa fiss skont ir-riskju eventwali li wieħed biħsiebu jkopri tkun tista' tiġi kkunsidrata bħala li hija proporzjonata.

49. B'soluzzjoni ta' dan it-tip, huwa probabbli ħafna li wieħed jasal għall-konklużjoni li ma jeħtieġx garanzija ta' EUR 10 miljun fil-każijiet kollha[26]. Għalhekk ir-rekwiżit ikkontestat ikun sproporzjonat sa fejn dan jeskludi l-impriżi ta' daqs żgħir minn kull possibbiltà ta' aċċess għal din l-attività.

50. Fit-tieni lok, nikkunsidra li l-għan li jiġu ggarantiti l-interessi ekonomiċi tal-komuni kkonċernati jista' jintlaħaq b'mezzi oħrajn inqas restrittivi, li jidher, fuq kollox, li diġà jeżistu fil-leġiżlazzjoni Taljana fir-rigward tal-kuntratti pubbliċi. Il-qorti tar-rinviju fil-fatt semmiet id-Digriet Leġiżlattiv Nru 163 tat-12 ta' April 2006[27], li jistabbilixxi kundizzjonijiet ġenerali għall-parteċipazzjoni fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti li jistgħu jservu wkoll ta' garanzija, bħalma huma d-depożitu ta' garanzija, il-prova tal-kapaċità teknika u finanzjarja, tal-affidabbiltà u tas-solvenza, eċċ.

51. Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, għandu jiġi konkluż li l-Artikolu 15 tad-Direttiva fuq is-servizzi tipprekludi dispożizzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni f'dan il-każ.

4. L-eżami tad-dispożizzjoni kkontestata fir-rigward tal-Artikolu 16 tad-Direttiva fuq is-servizzi (libertà li jiġu pprovduti servizzi)

52. L-eżami tad-dispożizzjoni kkontestata fid-dawl tal-leġiżlazzjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi li jidhru fl-Artikolu 16 tad-Direttiva huwa, f'ċertu mod, parallel ma' dak li għadu kif sar fir-rigward tal-libertà ta' stabbiliment, u jwassal għall-istess konklużjoni ta' inkompatibbiltà mad-Direttiva minħabba nuqqas ta' proporzjonalità. Madankollu, is-sistema tal-libertà ta' stabbiliment u dik tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi jippreżentaw ċerti differenzi li għandhom jissemmew.

25 — Il-leġiżlatur Taljan diġà ħa inkunsiderazzjoni b'ċertu mod, din iċ-ċirkustanza, billi eskluda l-applikazzjoni ta' dak ir-rekwiżit fil-każ ta' impriżi li l-maġġoranza tal-azzjonijiet tagħhom huma pubbliċi, sostnuti mill-fondi pubbliċi.

26 — Il-leġiżlatur Taljan irrikonoxxa impliċitament dan in-nuqqas ta' proporzjonalità meta fl-2010 emenda d-dispożizzjoni kkontestata. Il-leġiżlazzjoni l-ġdida, li tinsab fil-Liġi Nru 73 tal-2010 ċċitata iktar 'il fuq, tqassam il-kapital minimu skont in-numru ta' abitanti tal-komun ikkonċernat, b'mod li, attwalment, ma jeħtieġx kapital ta' EUR 10 miljun ħlief jekk l-attività tirrigwarda provinċji jew komuni ta' iktar minn 200 000 abitant (jekk hemm ġbir għal komun ta' inqas minn 100 000 abitant jew għal diversi komuni li ma jaqbżux flimkien 100 000 abitant, l-ammont meħtieġ huwa ta' EUR 1 miljun; fil-każ ta' komuni ta' inqas minn 200 000 abitant, ta' EUR 5 miljun).

27 — Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi, forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GURI Nru 100, tat-2 ta' Mejju 2006).

53. L-ewwel differenza tikkonsisti fil-fatt li, kuntrarjament għall-Artikolu 15 tad-Direttiva fuq is-servizzi, l-Artikolu 16 fih biss, fil-paragrafu 2 tiegħu, lista ta' sitt tipi ta' rekwiżiti [28], fejn fosthom ma hemmx dak dwar il-kapital azzjonarju. Madankollu, ma hemm xejn li jipprekludi milli wieħed jikkunsidra li dan huwa inkluż fir-rekwiżiti stabbiliti, b'mod ġenerali, fil-paragrafu 1 ta' dan l-artikolu, fejn it-tielet paragrafu jistipula li "[l]-Istati Membri m'għandhomx jagħmlu l-aċċess għal jew l-eżerċizzju ta' attività ta' servizz fit-territorju tagħhom soġġett għal konformità ma' xi rekwiżit li ma jirrispettax il-prinċipji" ta' nondiskriminazzjoni, ta' bżonn u ta' proporzjonalità. Għalhekk, l-analiżi tikkonsisti mill-ġdid fl-eżami ta' dawn it-tliet kundizzjonijiet.

54. It-tieni differenza tikkonċerna d-definizzjoni tal-kundizzjoni "bżonn", li hija ferm iktar stretta fil-qasam tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi milli dak tal-libertà ta' stabbiliment. Kuntrarjament għall-Artikolu 15(3), l-Artikolu 16(1)(b) ma jagħmilx riferiment ġenerali għar-"raġunijiet aktar importanti li għandhom x'jaqsmu mal-interess pubbliku" ddefiniti mill-ġurisprudenza, u minflok iddaħħal lista apparentement limitata ta' għanijiet li jistgħu jiġġustifikaw ir-rekwiżit inkwistjoni: "raġunijiet tal-politika pubblika, sigurtà pubblika, saħħa pubblika jew il-protezzjoni ta' l-ambjent" [29].

55. Dan il-kliem iwassal biex tqum il-problema jekk għan bħal dak allegat fir-rigward tar-rekwiżit ikkontestat jistax jirrigwarda waħda mill-erba' kategoriji msemmijin. Bl-istess mod, xejn ma jipprekludi li titpoġġa fid-dubju n-natura limitattiva ta' din il-lista tal-Artikolu 16(1)(b), anki l-kompatibbiltà tagħha mad-dispożizzjonijiet tat-Trattat u, fil-fatt, il-validità stess tad-Direttiva fuq dan il-punt [30].

56. Jiġri li l-applikazzjoni tal-istħarriġ ta' proporzjonalità fil-każ tal-"libertà li jiġu pprovduti servizzi" ma tvarjax fir-rigward tal-każ tal-"libertà ta' stabbiliment", bid-dispożizzjoni kkontestata ma tgħaddix b'suċċess it-test ta' proporzjonalità fil-kuntest tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Għaldaqstant, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja li tapplika direttament, fil-każ tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, l-istħarriġ ta' proporzjonalità fit-termini esposti fil-punti 45 sa 50 ta' dawn il-konklużjonijiet, mingħajr il-ħtieġa li qabel tiġi ttratata l-kwistjoni tal-leġittimità tal-għan invokat.

57. Fi kwalunkwe każ, l-Artikolu 16 tad-Direttiva fuq is-servizzi jipprekludi wkoll, għalhekk, dispożizzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni f'dan il-każ.

5. Konklużjoni għall-ewwel domanda preliminari

58. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, għandu jiġi konkluż li l-Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva fuq is-servizzi jipprekludu li dispożizzjoni nazzjonali li bis-saħħa tagħha l-impriżi li jixtiequ jingħataw servizz ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali għandu jkollhom kapital azzjonarju minimu kompletament imħallas ta' EUR 10 miljun.

28 — Mid-dehra, dawn huma raġunijiet li jistgħu jiġu ġġustifikati, għaliex l-Artikolu 16(3) jiddisponi li "[l]-Istat Membru fejn il-fornitur imur m'għandux ikun imxekkel milli jimponi rekwiżiti fir-rigward tal-provvista ta' attività ta' servizz, fejn ikunu ġustifikati minħabba raġunijiet ta' politika pubblika, sigurtà pubblika, saħħa pubblika jew il-protezzjoni ta' l-ambjent u skond il-paragrafu 1. [...]".

29 — Ħlief għall-protezzjoni tal-ambjent, li n-natura oġġettiva tagħha ta' interess ġenerali ġiet stabbilita mill-ġurisprudenza, it-tliet raġunijiet l-oħrajn jikkoinċidu ma' dawk previsti fl-Artikolu 52 TFUE (applikabbli wkoll għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi skont l-Artikolu 62 TFUE).

30 — —Fil-konklużjonijiet tiegħu għall-kawża Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, iċċitata iktar 'il fuq, ippreżentati fit-18 ta' Mejju 2010, l-Avukat Ġenerali Mazák diġà enfasizza li n-natura eventwali limitattiva tal-lista tal-Artikolu 16(1)(b) tista' tkun inkoerenti ma' dispożizzjonijiet oħrajn tad-Direttiva fuq is-servizzi stess, b'mod partikolari l-Artikolu 24(2) tagħha: "[m]al-ewwel daqqa t'għajn donnu li r-regoli professjonali li jirrappreżentaw ostakolu għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi jistgħu jiġu ġġustifikati biss bl-erba' raġunijiet imsemmija fl-Artikolu 16(1)(b) tad-Direttiva 2006/123. Issa, kieku tali intepretazzjoni jkollha bħala konsegwenza l-impossibbiltà li tiġi implemenata l-ewwel sentenza tal-Artikolu 24(2) tad-Direttiva 2006/123 li tistabbilixxi r-raġunijiet li jiġġustifikaw l-eżistenza tar-regoli deontoloġiċi bħal, f'dan il-każ, il-projbizzjoni tal-bejgħ bieb bieb, jiġifieri l-protezzjoni tal-indipendenza, tad-dinjità u tal-integrità tal-professjoni rregolata kif ukoll tas-sigriet professjonali. Huwa impossibbli li teżiġi li l-istess regoli deontoloġiċi jsegwu, fl-istess ħin, ir-raġunijiet l-oħra" (punt 62).

B – *It-tieni domanda preliminari*

59. Fit-tieni domanda preliminari, il-qorti tar-rinviju tirrikorri għad-dritt primarju bħala parametru ta' legalità u tagħmel id-domanda jekk ir-regola kkontestata hijiex konformi mal-Artikoli 3 KE, 10 KE, 43 KE, 49 KE u 81 KE.

60. Fil-fehma tiegħi, il-parti ta' din it-tieni domanda preliminari li tirreferi għall-Artikoli 3 KE[31], 10 KE[32] u 81 KE (Artikolu 101 TFUE) għandha tiġi ddikjarata inammissibbli minħabba n-nuqqas ta' preċiżazzjonijiet suffiċjenti fuq il-kuntest fattwali u s-sistema regolatorja li jippermettu li d-dispożizzjoni kkontestata tintrabat mad-dispożizzjonijiet tat-Trattat dwar il-kompetizzjoni. Fil-fatt, dawn ir-rekwiżiti, li huma stabbiliti fil-ġurisprudenza "japplika[w] b'mod partikolari fis-settur tal-kompetizzjoni li huwa kkaratterizzat minn ċirkustanzi ta' fatt u ta' dritt kumpless[i]"[33]. Esklużi dawn id-dispożizzjonijiet, it-tieni domanda preliminari hija limitata għall-Artikoli 43 KE u 49 KE (Artikoli 49 TFUE u 56 TFUE), jiġifieri għall-kompatibbiltà tad-dispożizzjoni kkontestata mal-libertà ta' stabbiliment u għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi.

61. Ladarba miġjuba f'dawn it-termini stretti, u sa fejn ikkonkludejt li d-Direttiva fuq is-servizzi tapplika f'dan il-każ, ma jeħtieġx li t-tieni domanda preliminari tingħata risposta. Fil-fatt, għandu jitfakkar li, skont ġurisprudenza abbundanti[34], ir-regoli fuq il-libertajiet li hemm fit-Trattat ma għadhomx japplikaw iżjed għall-oqsma li kienu suġġetti għall-armonizzazzjoni mil-leġiżlatur tal-Unjoni[35].

62. Fi kwalunkwe każ, jekk id-Direttiva fuq is-servizzi kienet ikkunsidrata bħala li ma tapplikax, eżami tad-dispożizzjoni kkontestata fid-dawl tat-Trattat essenzjalment ma huwiex differenti minn dak li diġà ġie indikat fil-punt preċedenti: il-problema tibqa' l-proporzjonalità tal-miżura adottata.

63. Naturalment, wieħed ma jistax jikkuntrasta n-natura purament interna tal-kawżi prinċipali ma' applikazzjoni "diretta" tat-Trattat. Huwa veru li regola nazzjonali ma tistax "taqa' taħt id-dispożizzjonijiet li jirrigwardaw il-libertà li jiġu pprovduti servizzi stabbiliti mit-Trattat ħlief fil-każ fejn dawn japplikaw għal sitwazzjonijiet konnessi mal-kummerċ intrakomunitarju". Madankollu, il-ġurisprudenza tirrikonoxxi wkoll li r-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja għal domanda fuq il-kompatibbiltà ta' dan it-tip ta' regoli mat-Trattat tista' tkun utli għall-qorti tar-rinviju meta r-regola inkwistjoni tiġi applikata mingħajr distinzjoni għaċ-ċittadini u għal dawk li ma humiex ċittadini[36].

31 — Attwalment imħassar. Il-kontenut tiegħu ġie inkluż fl-Artikoli 3 TFUE sa 6 TFUE.

32 — Attwalment imħassar. Il-kontenut tiegħu ġie inkluż fl-Artikolu 4(3) TUE, dwar il-kooperazzjoni leali.

33 — Sentenzi tas-26 ta' Jannar 1993, Telemarsicabruzzo *et* (C-320/90 sa C-322/90, Ġabra p. I-393, punt 7); tat-13 ta' April 2000, Lehtonen u Castors Braine (C-176/96, Ġabra p. I-2681, punt 22); tas-17 ta' Frar 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, Ġabra p. I-1167, punt 23); tat-23 ta' Novembru 2006, Asnef-Equifax u Administración del Estado (C-238/05, Ġabra p. I-11125, punt 23); tat-13 ta' Diċembru 2007, United Pan-Europe Communications Belgium *et* (C-250/06, Ġabra p. I-11135, punt 20), u tal-11 ta' Marzu 2010, Attanasio Group (C-384/08, Ġabra p. I-2055, punt 32).

34 — Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tal-5 ta' Ottubru 1977, Tedeschi (5/77, Ġabra p. 1555, punt 35); tat-23 ta' Novembru 1989, Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, Ġabra p. 3891, punt 28); tat-12 ta' Ottubru 1993, Vanacker u Lesage (C-37/92; Ġabra p. I-4947, punt 9); tat-23 ta' Mejju 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Ġabra p. I-2553, punt 18); tad-19 ta' Marzu 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Ġabra p. I-1251, punt 47); tal-25 ta' Marzu 1999, Il-Kummissjoni vs L-Italja (C-112/97, Ġabra p. I-1821, punt 54); tal-11 ta' Mejju 1999, Monsees (C-350/97, Ġabra p. I-2921, punt 24); tat-13 ta' Diċembru 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Ġabra p. I-9897, punt 32); tat-22 ta' Ottubru 2002, National Farmers' Union (C-241/01, Ġabra p. I-9079, punt 48); tal-24 ta' Ottubru 2002, Linhart u Biffl (C-99/01, Ġabra p. I-9375, punt 18); tal-24 ta' Jannar 2008, Roby Profumi (C-257/06, Ġabra p. I-189, punt 14), u tat-30 ta' April 2009, Lidl Magyarország (C-132/08, Ġabra p. I-3841, punt 42). Ara wkoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Geelhoed, ippreżentati fl-4 ta' Lulju 2002 (konklużjonijiet komuni għall-kawżi Il-Kummissjoni vs L-Awstrija (sentenza tat-23 ta' Jannar 2003, C-221/00, Ġabra p. I-1007), u Sterbenz u Haug (sentenza tat-23 ta' Jannar 2003, C-421/00, C-426/00 u C-16/01, Ġabra p. I-1065, punt 45). L-Avukat Ġenerali jenfasizza wkoll li hemm ċertu nuqqas ta' koerenza fil-ġurisprudenza dwar dan il-punt (punt 44).

35 — Fil-fehma tiegħi, din il-ġurisprudenza tapplika f'dan il-każ u dan minkejja li d-Direttiva fuq is-servizzi ma tikkorrispondix mal-mudell "klassiku" tal-leġiżlazzjoni ta' armonizzazzjoni tal-Unjoni.

36 — Sentenzi tal-5 ta' Diċembru 2000, Guimont (C-448/98, Ġabra p. I-10663, punt 21); tal-11 ta' Settembru 2003, Anomar *et* (C-6/01, Ġabra p. I-8621, punt 39); tat-30 ta' Marzu 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Ġabra p. I-2941, punt 29); tal-11 ta' Marzu 2010, Attanasio Group (iċċitata iktar 'il fuq, C-384/08, Ġabra p. I-2055, punti 23 u 24), u tal-1 ta' Ġunju 2010, Blanco Pérez u Chao Gómez (C-570/07 u C-571/07, Ġabra p. I-4629, punti 39 u 40).

64. Barra minn hekk, il-fatt li d-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata kienet diġà tħassret, fil-fehma tiegħi ma jeliminax il-konklużjoni preċedenti, u dan għaliex ma jistax jiġi eskluż li matul il-perijodu meta din id-dispożizzjoni kienet fis-seħħ din setgħet taffettwa persuni stabbiliti fi Stat Membru ieħor. Biex tingħata tweġiba hawnhekk għall-allegazzjonijiet ta' inammissibbiltà tad-domanda preliminari magħmula mill-Gvern Taljan, hija meħtieġa r-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja biex issolvi l-kawżi nazzjonali pendenti, fosthom dawk mibdijin minn Duomo, GSP u Irtel.

65. Fl-aħħar nett, u fi kwalunkwe każ, sussidjarjament, għandu jiġi kkunsidrat li l-Artikoli 49 TFUE u 56 TFUE jipprekludu dispożizzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni f'dan il-każ, li fiha nuqqas ta' proporzjonalità fit-termini esposti fil-punti 45 sa 50 ta' dawn il-konklużjonijiet.

VI – Konklużjoni

66. Bħala konklużjoni, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja li tirrispondi d-domandi magħmulin mit-Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia kif ġej:

"1) Dispożizzjoni nazzjonali li tistabbilixxi, ħlief għal kumpanniji li l-maġġoranza tal-azzjonijiet tagħhom huma pubbliċi,

— in-nullità tal-għoti tas-servizz ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali lil persuni li ma jissodisfawx ir-rekwiżit finanzjarju ta' kapital azzjonarju minimu kompletament imħallas ta' EUR 10 miljun;

— l-obbligu, għall-persuni mniżżlin fir-reġistru ta' persuni privati li jistgħu jeżerċitaw attivitajiet ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-provinċji u l-komuni, li jadattaw il-kapital azzjonarju tagħhom mal-limitu minimu ċċitat iktar 'il fuq;

— il-projbizzjoni li jinkisbu kuntratti ġodda jew li jkun hemm parteċipazzjoni f'sejħiet għal offerti għal għoti ta' servizzi ta' likwidazzjoni, ta' stabbiliment u ta' rkupru ta' taxxi u ta' dħul ieħor tal-awtoritajiet lokali sakemm l-obbligu ta' adattament tal-kapital azzjonarju ma jiġix sodisfatt,

tikser l-Artikoli 15 u 16 tad-Direttiva 2006/13/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-12 ta' Diċembru 2006, dwar is-servizzi fis-suq intern.

2) Sussidjarjament, dispożizzjoni nazzjonali kif definita fil-punt 1 tikser l-Artikoli 49 TFUE u 50 TFUE".