KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CRUZ VILLALÓN
ippreżentati fl-10 ta' Marzu 2015[1]

Kawża C-593/13

Presidenza del Consiglio dei Ministri
etvs
Rina Services SpA,
Rina SpA u
SOA Rina Organismo di Attestazione SpA

[talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato (l-Italja)]

"Artikoli 49, 51, 52 u 56 TFUE — Libertà ta' stabbiliment — Libertà li jiġu pprovduti servizzi — Parteċipazzjoni fl-eżerċizzju tas-setgħa pubblika — Direttiva 2006/123/KE — Artikolu 14 — Artikolu 16 — Kumpanniji inkarigati mill-attestazzjoni tal-osservanza min-naħa ta' impriżi li jwettqu xogħlijiet pubbliċi tal-kundizzjonijiet meħtieġa mil-liġi — Leġiżlazzjoni nazzjonali li teżiġi li l-uffiċċju rreġistrat ta' dawk il-kumpanniji jkun jinsab fit-territorju nazzjonali — Ordni pubbliku u sigurtà pubblika"

1. Dan il-każ, li jirriżulta minn talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato Taljan, jagħti lill-Qorti tal-Ġustizzja l-opportunità li tinterpreta u timplementa, prattikament għall-ewwel darba, id-dispożizzjonijiet dwar il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi tad-Direttiva 2006/123/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-12 ta' Diċembru 2006, dwar is-servizzi fis-suq intern[2] (iktar 'il quddiem, id-"Direttiva dwar is-Servizzi")[3], fid-dawl tad-dispożizzjonijiet tat-Trattat FUE li jirregolaw dawn il-libertajiet.

2. Il-kwistjoni li, finalment, tqajjem il-qorti tar-rinviju hija jekk liġi nazzjonali li tobbliga lill-kumpanniji li jixtiequ jipprovdu ċerti servizzi (f'dan il-każ, servizzi ta' ċertifikazzjoni) fi Stat Membru jkollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom f'dak l-Istat Membru hijiex kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni. Għalkemm il-ħtieġa li fornitur ta' servizzi jkollu l-uffiċċju rreġistrat tiegħu (jew ir-residenza tiegħu, fil-każ ta' persuna fiżika) f'post partikolari ilha suġġett ta' kunsiderazzjoni mill-Qorti tal-Ġustizzja, li ddikjaratha

1 — Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

2 — ĠU L 376, p. 36

3 — B'mod speċifiku, fis-sentenza Duomo Gpa *et* (C-357/10 sa C-359/10, EU:C:2012:283), il-Qorti tal-Ġustizzja ma eżaminatx il-kompatibbiltà tar-regola inkwistjoni f'dak il-każ mad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva dwar is-Servizzi dwar il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi għax ikkunsidrat li d-Direttiva ma kinitx applikabbli *ratione temporis*. L-istess ġara fis-sentenza De Clercq *et* (C-315/13, EU:C:2014:2408). Fis-sentenza Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517) ma ġietx indirizzata l-kwistjoni tal-applikabbiltà tal-Artikoli 14 sa 18 tal-imsemmija direttiva, bħalma ġara wkoll fis-sentenzi Libert *et* (C-197/11 u C-203/11, EU:C:2013:288) u Ottica New Line di Accardi Vincenzo (C-539/11, EU:C:2013:591), minħabba li dik id-Direttiva ma kinitx applikabbli *ratione materiae*. Fis-sentenza OSA (C-351/12, EU:C:2014:110) ġiet iddikjarata l-inapplikabbiltà tal-Artikolu 16 tal-imsemmija direttiva għad-drittijiet tal-awtur u drittijiet relatati skont id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 17(11) tagħha. Fl-aħħar nett, fis-sentenza Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208) il-Qorti tal-Ġustizzja kellha l-opportunità li tinterpreta l-Artikolu 24 tad-Direttiva dwar is-Servizzi, inkluż fil-kapitolu dwar il-kwalità tas-servizzi, imma ma ġewx eżaminati l-Artikoli 14 sa 18 tagħha.

inkompatibbli mad-dritt primarju[4], f'dan il-każ din il-kwistjoni għandha tiġi indirizzata fid-dawl tad-Direttiva dwar is-Servizzi, li tirrifletti fil-leġiżlazzjoni sekondarja l-ġurisprudenza stabbilita f'dan il-qasam. F'dawn it-termini, id-diffikultà prinċipali tal-każ ma hijiex daqstant jekk, f'ċirkustanzi bħal ta' dan il-każ, Stat Membru jistax ikun suġġett għar-rekwiżit imsemmi għall-provvista ta' servizzi ta' ċertifikazzjoni fit-territorju tiegħu, peress li, kif se naraw, id-Direttiva dwar is-Servizzi hija ċara f'dan ir-rigward, iżda pjuttost fuq kif jiġi stabbilit sa liema punt l-ostakolu għall-eżerċizzju tal-libertajiet fundamentali msemmija hawn fuq li jirrappreżenta dan ir-rekwiżit diskriminatorju jista' jiġi ġġustifikat f'dan il-każ. Dan se jeħtieġ id-determinazzjoni minn qabel tad-dispożizzjonijiet speċifiċi tad-Direttiva applikabbli għall-każ preżenti, li jirrigwardaw kemm id-dritt ta' stabbiliment, kif ukoll il-libertà li jiġu pprovduti servizzi.

I – **Il-qafas legali**

A – *Id-dritt tal-Unjoni*

3. Id-Direttiva dwar is-Servizzi li, skont l-Artikolu 1(1) tagħha, għandha l-għan li 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", ma tapplikax, skont l-Artikolu 2(2)(i) għall-attivitajiet li huma konnessi mal-eżerċizzju ta' awtorità pubblika kif stipulat fl-attwali Artikolu 51 TFUE.

4. Skont l-Artikolu 3(3) tal-imsemmija direttiva, intitolat "Relazzjoni ma' dispożizzjonijiet oħra tal-liġi Komunitarja":

"L-Istati Membri għandhom japplikaw id-dispożizzjonijiet ta' din id-Direttiva skond ir-regoli tat-Trattat dwar id-dritt ta' stabbiliment u l-moviment liberu tas-servizzi."

5. L-Artikolu 14 tal-imsemmija direttiva, imdaħħal fil-Kapitolu III ("Libertà għall-istabbiliment ta' fornituri"), jipprovdi:

"L-Istati Membri m'għandhomx jissuġġettaw l-aċċess għal, jew l-eżerċizzju ta', attività ta' servizz fit-territorju tagħhom għal konformità ma' xi waħda minn dawn li ġejjin:

1) rekwiżiti diskriminatorji bbażati direttament jew indirettament fuq in-nazzjonalità jew, f'każ ta' kumpanniji, il-post ta' l-uffiċċju rreġistrat [...];

[...]

3) restrizzjonijiet fuq il-libertà tal-fornitur li jagħżel bejn stabbiliment prinċipali jew wieħed sekondarju, b'mod partikolari obbligu fuq il-fornitur li jkollu l-istabbiliment prinċipali tiegħu fit-territorju tagħhom, jew restrizzjonijiet fuq il-libertà li jagħżel bejn stabbiliment fis-sura ta' aġenzija, fergħa jew sussidjarju;

4 — Kif osserva l-Avukat Ġenerali Mayras fil-konklużjonijiet tiegħu tat-13 ta' Novembru 1974 fl-ewwel każ fejn ġiet indirizza din il-kwistjoni, Van Binsbergen, 33/74, EU:C:1974:121, dwar regola li kienet timponi obbligu fuq professjonista liberu li jirrisjedi fil-Pajjiżi l-Baxxi sabiex ikun jista' jipprovdi servizzi ta' konsulent hemmhekk, "rekwiżit bħal dan inevitabbilment jipproduċi l-effett [...] li jostakola konsulent milli jipprovdi s-servizzi tiegħu lill-individwi quddiem il-qrati Olandiżi meta jkun stabbilit fi Stat li ma huwiex il-Pajjiżi l-Baxxi. Konsegwentement, *dan imur kontra l-libertà li jiġu pprovduti servizzi fis-suq komuni*" (enfasi miżjuda minni). Il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat dan l-approċċ fis-sentenza Van Binsbergen, 33/74, EU:C:1974:1314, fejn iddikjarat għall-ewwel darba li leġiżlazzjoni nazzjonali ma tistax tipprekludi, billi timponi rekwiżit ta' residenza permanenti fit-territorju tagħha, il-provvista ta' servizzi minn persuni stabbiliti fit-territorju ta' Stat Membru ieħor, meta l-liġi nazzjonali applikabbli ma tissuġġetta l-provvista ta' servizzi għall-ebda rekwiżit speċjali. Ara wkoll, fost affarijiet oħra, is-sentenzi Il-Kummissjoni vs L-Italja, C-439/99, EU:C:2002:14, paragrafu 30, u Il-Kummissjoni vs L-Italja, C-279/00, EU:C:2002:89, paragrafu 17, kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitata hemmhekk.

[…]”

6. L-Artikolu 16 tad-Direttiva dwar is-Servizzi jipprovdi:

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

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 [ordni pubbliku], is-sigurtà pubblika, is-saħħa pubblika jew il-protezzjoni ta’ l-ambjent;

c) 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.

2. L-Istati Membri ma jistgħux jillimitaw il-libertà għall-provvista ta’ servizzi f’każ ta’ fornitur stabbilit fi Stat Membru ieħor billi jimponu xi wieħed minn dawn ir-rekwiżiti li ġejjin:

a) obbligu fuq il-fornitur li jkollu stabbiliment fit-territorju tagħhom;

[…]

3. 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. Dak l-Istat Membru lanqas m’għandu jkun imxekkel milli japplika, bi qbil mal-liġi Komunitarja, ir-regoli tiegħu dwar il-kondizzjonijiet ta’ impjieg, inklużi dawk stabbiliti fi ftehim kollettiv.

[…]”

B – *Id-dritt nazzjonali*

7. Skont l-Artikolu 64(1) tad-Digriet tal-President tar-Repubblika Nru 207/2010, tal-5 ta’ Ottubru 2010 (iktar ’il quddiem, “DPR Nru 207/2010”):

“Il-kumpanniji li huma organi ta’ ċertifikazzjoni għandhom jiġu kkostitwiti fil-forma ta’ kumpanniji b’responsabbiltà limitata li l-isem kummerċjali tagħhom għandu jinkludi b’mod espliċitu t-terminu ‘organi ta’ ċertifikazzjoni’; għandu jkollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom fit-territorju tar-Repubblika”.

II – **Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari**

8. It-talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato Taljan toriġina fi tliet kawżi bejn, minn naħa waħda, il-Presidenza del Consiglio dei Ministri u entitajiet oħrajn tal-Amministrazzjoni Pubblika Taljana u, min-naħa l-oħra, Rina Services SpA, Rina SpA u SOA Rina Organismo di Attestazione SpA (iktar 'il quddiem, "SOA Rina"), rispettivament (iktar 'il quddiem biex nirreferi għalihom b'mod kollettiv, "kumpanniji tal-grupp Rina") [5], b'konnessjoni mal-obbligu impost mid-dritt Taljan li l-"kumpanniji li jkunu organi ta' ċertifikazzjoni" (Società Organismo di Attestazione, iktar 'il quddiem, "SOA") [6] ikollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom fl-Italja. Il-Presidenza del Consiglio dei Ministri u l-entitajiet l-oħrajn tal-Amministrazzjoni Pubblika Taljana appellaw quddiem il-Consiglio di Stato f'kull wieħed mit-tliet proċeduri s-sentenzi korrispondenti mogħtija mit-Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, li permezz tagħhom, mingħajr ma adottat deċiżjoni finali fuq il-mertu, dik il-qorti laqgħet l-appelli ppreżentati minn kull waħda mill-kumpanniji tal-grupp Rina li kkontestaw il-legalità tal-Artikolu 64(1), tad-DPR Nru 207/2010.

9. Il-Consiglio di Stato, li ġabar it-tliet appelli sabiex iressaq it-talba għal deċiżjoni preliminari, jifformula d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Il-prinċipji tat-Trattat dwar il-libertà ta' stabbiliment (Artikolu 49 TFUE) u dwar il-libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikolu 56 TFUE), kif ukoll dawk stabbiliti fid-Direttiva 2006/123/KE, jipprekludu l-adozzjoni u l-applikazzjoni ta' leġiżlazzjoni nazzjonali li tistabbilixxi li għas-Società Organismo di Attestazione (SOA), stabbiliti fil-forma ta' kumpannija b'responsabbiltà limitata, 'l-uffiċċju rreġistrat għandu jkun fit-territorju tar-Repubblika'?

2) Id-deroga stabbilita fl-Artikolu 51 TFUE għandha tiġi interpretata fis-sens li tkopri attività bħal dik ta' ċertifikazzjoni mwettqa minn organi tad-dritt privat li, minn naħa, għandhom ikunu stabbiliti fil-forma ta' kumpannija b'responsabbiltà limitata u joperaw f'suq kompetittiv u li, min-naħa l-oħra, jipparteċipaw fl-eżerċizzju ta' setgħa pubblika u għalhekk huma suġġetti għal awtorizzazzjoni u għal kontrolli stretti min-naħa tal-Awtorità ta' Sorveljanza?"

10. F'din il-proċedura, ġew ippreżentati osservazzjonijiet bil-miktub mill-kumpanniji tal-grupp Rina, il-Gvern Taljan, il-Gvern Svediż u l-Kummissjoni Ewropea. Għall-mistoqsijiet magħmula mill-Qorti tal-Ġustizzja skont l-Artikolu 61(1) tar-Regoli ta' Proċedura, wieġbu bil-miktub l-intervenjenti msemmija u l-Gvern Pollakk. Matul is-seduta tat-2 ta' Diċembru 2014, fejn il-parteċipanti ġew mistiedna biex jiffokaw l-argumenti tagħhom fuq l-ewwel domanda preliminari, l-istess parteċipanti li ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub għamlu sottomissjonijiet orali.

5 — Rina SpA hija proprjetarja ta' 99 % tal-ishma ta' SOA Rina, filwaqt li Rina Services SpA hija proprjetarja l-1 % li jifdal.

6 — Għandu jitfakkar li s-SOA huma impriżi bi skop ta' qligħ inkarigati biex jipprovdu servizzi ta' ċertifikazzjoni. Il-kisba ta' ċertifikat mingħand waħda minn dawn l-impriżi hija kundizzjoni neċessarja għall-parteċipazzjoni tal-persuni interessati f'kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi skont ir-rekwiżiti tal-leġiżlazzjoni Taljana. Din il-leġiżlazzjoni tipprevedi, b'mod partikolari, li s-SOA għandhom jivverifikaw il-kapaċità teknika u finanzjarja tal-impriżi suġġetti għaċ-ċertifikazzjoni, il-veraċità u l-kontenut tad-dikjarazzjonijiet, ċertifikati u dokumenti ppreżentati mill-persuni li lilhom jinħareġ iċ-ċertifikat kif ukoll iż-żamma tal-kundizzjonijiet relattivi għas-sitwazzjoni personali tal-kandidat jew tal-offerent. L-impriżi li jkunu jixtiequ jipparteċipaw fi proċeduri ta' għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi ma humiex legalment obbligati jirrikorru għas-servizzi ta' ċertifikazzjoni tas-SOA. Bħala parti mill-attivitajiet tagħhom ta' ċertifikazzjoni, is-SOA huma obbligati jipprovdu l-informazzjoni xierqa lill-Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture li tissorvelja r-regolarità tal-attivitajiet taċ-ċertifikazzjoni. Is-SOA jistgħu jiġu ssanzjonati fil-każ ta' ksur tal-obbligi imposti fuqhom skont il-leġiżlazzjoni nazzjonali fis-seħħ.

III – **Osservazzjonijiet preliminari**

11. Permezz tad-domandi tagħha, u irrispettivament minn dak li jintqal fuq it-tieni domanda, il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk il-prinċipji tat-Trattat (l-Artikolu 49 u 56 TFUE) u tad-Direttiva dwar is-Servizzi fil-qasam tal-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali bħal dik inkwistjoni fil-kawża preżenti, li timponi obbligu fuq is-SOA li l-uffiċċju rreġistrat tagħhom ikun fl-Italja. Għandhom isiru żewġ osservazzjonijiet preliminari qabel tingħata risposta għal din id-domanda preliminari.

12. L-ewwel nett, id-domanda preliminari ppreżentata f'dawn it-termini mill-qorti tar-rinviju tissuġġerixxi l-applikazzjoni ta' regola doppja biex tiġi ġġudikata l-kompatibbiltà tal-leġiżlazzjoni Taljana inkwistjoni mad-dritt tal-Unjoni: minn naħa waħda, ir-regoli tat-Trattat u, min-naħa l-oħra, dawk tad-Direttiva dwar is-Servizzi. Madankollu, peress li l-qorti nazzjonali tagħmel domanda preliminari ta' interpretazzjoni li ma tikkontesta l-validità tal-ebda waħda mid-dispożizzjonijiet tal-imsemmija direttiva, u sa fejn, kif se jiġi diskuss fid-dettall iktar 'il quddiem, id-Direttiva dwar is-Servizzi twettaq armonizzazzjoni eżawrjenti tas-suġġett tar-regolamentazzjoni fl-aspett partikolari inkwistjoni, ikun biżżejjed, sabiex jingħata ġudizzju dwar ir-regola Taljana inkwistjoni, li jiġu interpretati d-dispożizzjonijiet tal-imsemmija direttiva[7].

13. It-tieni nett, sabiex jiġi ddeterminat jekk id-domandi preliminari magħmulin mill-qorti tar-rinviju għandhomx jiġu eżaminati fuq il-merti, jeħtieġ li qabel tiġi indirizzata l-problema tan-nuqqas apparenti ta' element transkonfinali f'dan il-każ, peress li l-każijiet irrinvjati quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja juru li l-elementi kollha ta' dan il-każ huma limitati għal Stat Membru wieħed, f'dan il-każ, l-Italja: ir-rikorrenti f'dan il-każ huma tliet kumpanniji Taljani li l-uffiċċju rreġistrat tagħhom huwa fl-Italja u li jwettqu, fost l-oħrajn, attivitajiet ta' ċertifikazzjoni fl-Italja (u f'pajjiżi oħrajn). Huma jikkontestaw regola Taljana li tissuġġetta l-eżerċizzju tal-attività ta' SOA għar-rekwiżit li l-uffiċċju rreġistrat tas-SOA jkun fl-Italja. Peress li t-tilwima tidher li taffettwa sitwazzjoni purament interna, għandu jiġi stabbilit qabel kollox jekk il-Qorti tal-Ġustizzja għadhiex tirrispondi għad-domandi preliminari magħmulin mill-Consiglio di Stato.

14. Ċertament, id-domanda li apparentement tidher sempliċi, li tagħmel il-qorti tar-rinviju, għandha ċertu element "ipotetiku" mill-perspettiva tal-fatti konkreti li huma fil-bażi tal-kawża prinċipali. Fil-fatt, il-kumpannija SOA Rina, rikorrent f'waħda minn dawn il-kawżi, li l-imsieħba tagħha huma ż-żewġ rikorrenti l-oħrajn, għandha l-uffiċċju rreġistrat tagħha fl-Italja u qed tipprovdi, sal-lum, servizzi ta' ċertifikazzjoni fl-Italja. F'dan is-sens, ir-regola Taljana inkwistjoni ma hijiex qed tostakola t-twettiq fl-Italja tal-attività ta' ċertifikazzjoni min-naħa ta' SOA Rina u l-imsieħba tagħha u, fil-prinċipju, lanqas ma tostakola ċ-ċaqliq tal-uffiċċju rreġistrat tagħha barra minn dan il-pajjiż u li tiġi stabbilita fi Stat Membru ieħor jekk tixtieq, iżda ċertament, mill-mument minn meta dan isir, ma tkunx tista' tipprovdi servizzi ta' ċertifikazzjoni fl-Italja skont l-Artikolu 64(1) tad-DPR Nru 207/2010.

7 — Għandu jitfakkar li, skont ġurisprudenza stabbilita, meta ambitu jkun ġie armonizzat b'mod eżawrjenti fid-dritt tal-Unjoni, kull miżura nazzjonali f'dan l-ambitu għandha tiġi evalwata fid-dawl tad-dispożizzjonijiet tal-miżura ta' armonizzazzjoni u mhux ta' dawk tad-dritt primarju [ara, fost l-oħrajn, is-sentenzi Tedeschi vs Denkavit, 5/77, EU:C:1977:144, punt 35; Parfümerie-Fabrik 4711, C-150/88, EU:C:1989:594, punt 28; Vanacker u Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, punt 9; Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, punt 18; Compassion in World Farming, C-1/96, EU:C:1998:113, punt 47; Il-Kummissjoni vs L-Italja, C-112/97, EU:C:1999:168, punt 54; Monsees, C-350/97, EU:C:1999:242, punt 24; DaimlerChrysler, C-324/99, EU:C:2001:682, punt 32; National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, punt 48; Linhart u Biffl, C-99/01, EU:C:2002:618, punt 18; Radlberger Getränkegesellschaft u S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punt 53; Roby Profumi, C-257/06, EU:C:2008:35, punt 14, u Lidl Magyarország, C-132/08, EU:C:2009:281, punt 42. Ara wkoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Geelhoed tal-4 ta' Lulju 2002, komuni għall-kawżi Il-Kummissjoni vs L-Awstrija (sentenza tat-23 ta' Jannar 2003, C-221/00, EU:C:2003:44) u Sterbenz u Haug (sentenza tat-23 ta' Jannar 2003, C-421/00, C-426/00 u C-16/01, EU:C:2003:46), punt 45, fejn l-Avukat Ġenerali identifika ċertu nuqqas ta' konsistenza fil-ġurisprudenza rigward dan l-aspett (punt 44)].

15. Min-naħa l-oħra, kif enfasizzat il-Kummissjoni fis-sottomissjonijiet tagħha waqt is-seduta u kif diġà stabbilixxiet il-Qorti fis-sentenzi Attanasio Group[8] u SOA Nazionale Costruttori[9], ma jista' jiġi eskluż bl-ebda mod li l-impriżi stabbiliti fi Stati Membri oħra minbarra l-Italja huma jew kienu interessati fit-twettiq ta' attività ta' ċertifikazzjoni f'dak il-pajjiż. Kif indikat il-Kummissjoni waqt is-seduta, bi tweġiba għal waħda mid-domandi magħmulin, is-sitwazzjoni bħalissa hija, deskritta permezz tat-terminu, "ipotetika" preċiżament minħabba l-effett tar-rekwiżit radikali stabbilit mir-regola Taljana inkwistjoni f'dan il-każ, imma ma jistax jiġi eskluż kompletament li hemm operaturi stabbiliti fi Stati Membri oħrajn li l-Artikolu 64(1) tad-DPR Nru 207/2010 qiegħed jimpedixxihom milli tabilħaqq jipprovdu servizzi ta' ċertifikazzjoni fl-Italja.

16. Għalhekk nemmen, għar-raġunijiet imsemmija, li l-każ preżenti għandu konnessjoni suffiċjenti mal-kummerċ intra-Komunitarju. Għaldaqstant, jiena tal-fehma li għandu jiġi eżaminat il-mertu tad-domandi preliminari magħmulin mill-qorti tar-rinviju.

IV – **Analiżi**

A – *Fuq it-tieni domanda preliminari*

17. Meta tingħata risposta għaż-żewġ domandi preliminari magħmulin mill-Consiglio di Stato, għandha l-ewwel nett tiġi ċċarata t-tieni waħda, dwar l-applikabbiltà tal-eċċezzjoni taħt l-Artikolu 51 TFUE (eżerċizzju tal-awtorità pubblika) għall-attività mwettqa mis-SOA, liema eċċezzjoni hija stabbilita wkoll fl-Artikolu 2(2)(i), tad-Direttiva dwar is-Servizzi.

18. Fil-fatt, dan huwa aspett li indirizzat reċentement il-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza SOA Nazionale Costruttori[10]. F'din is-sentenza, il-Qorti tal-Ġustizzja ddikjarat li ma jistax jingħad li l-attivitajiet ta' ċertifikazzjoni tas-SOA huma direttament u speċifikament relatati mal-eżerċizzju tal-awtorità pubblika, għar-raġunijiet spjegati hemm u li nirreferi għalihom. Dan jippermettili nindirizza l-ewwel domanda preliminari magħmula mill-Consiglio di Stato, li jifforma l-qalba ta' din it-talba deċiżjoni preliminari.

B – *Fuq l-ewwel domanda preliminari*

19. Permezz tal-ewwel domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf, essenzjalment, jekk il-prinċipji tat-Trattat u tad-Direttiva dwar is-Servizzi fil-qasam tal-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi jipprekludux regoli bħar-regola Taljana inkwistjoni (l-Artikolu 64(1) tad-DPR Nru 207/2010), li tobbliga lis-SOA jkollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom fl-Italja biex ikunu jistgħu jipprovdu servizzi ta' ċertifikazzjoni. Għar-raġunijiet imsemmijin hawn fuq (ara l-punt 12 ta' dawn il-konklużjonijiet), għandha l-ewwel issir domanda dwar l-applikabbiltà tad-Direttiva dwar is-Servizzi f'dan il-każ, f'liema każ ma jkunx xieraq li tingħata risposta għal din id-domanda preliminari mill-perspettiva tad-dritt primarju.

8 — C-384/08, EU:C:2010:133, punt 24.

9 — C-327/12, EU:C:2013:827, punt 48.

10 — C-327/12, EU:C:2013:827, punt 52.

1. Fuq id-Direttiva dwar is-Servizzi bħala mudell għall-prosekuzzjoni u dwar in-natura ta' armonizzazzjoni ta' ċerti dispożizzjonijiet tagħha

20. Nikkunsidra li d-Direttiva dwar is-Servizzi tapplika *ratione materiae* f'dan il-każ, peress li ma hemmx is-servizzi ta' ċertifikazzjoni li jikkonċernawna hawnhekk esklużi mill-kamp ta' applikazzjoni tagħha (ara l-Artikolu 2(2) u (3), tal-imsemmija direttiva). Barra minn hekk, dawn is-servizzi huma espliċitament imsemmija fil-lista ta' eżempji ta' attivitajiet koperti mill-ambitu materjali ta' applikazzjoni tal-imsemmija direttiva li tinsab fil-premessa 33 tagħha.

21. Kif diġà antiċipajt fil-punt 12 ta' dawn il-konklużjonijiet, il-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja li, meta ambitu jkun ġie armonizzat b'mod eżawrjenti fid-dritt tal-Unjoni, kull miżura nazzjonali f'dan l-ambitu għandha tiġi evalwata fid-dawl tad-dispożizzjonijiet tal-miżura ta' armonizzazzjoni u mhux fid-dawl ta' dawk tad-dritt primarju [11].

22. Id-Direttiva dwar is-Servizzi, minħabba n-natura tagħha ta' strument orizzontali li jkopri firxa wiesgħa ta' servizzi (dawk kollha li ma humiex speċifikament esklużi mill-kamp ta' applikazzjoni materjali tagħha), ma għandhiex l-għan li tarmonizza b'mod ġenerali r-regolamentazzjoni materjali tas-servizzi differenti fuq livell nazzjonali, iżda hemm aspetti konkreti li fihom twettaq armonizzazzjoni *speċifika* kompluta, kif se jintwera iktar 'il quddiem.

23. Għalkemm id-Direttiva dwar is-Servizzi ma taqax preċiżament taħt il-mudell "klassiku" tar-regola ta' armonizzazzjoni tal-Unjoni, kif diġà indikajt fil-konklużjonijiet tiegħi ppreżentati fis-16 ta' Novembru 2011 fil-kawża Duomo Gpa *et* [12], nemmen li, f'dawk l-aspetti speċifiċi li fihom issir tali armonizzazzjoni, il-kompatibbiltà tar-regola nazzjonali mad-dritt tal-Unjoni għandha tiġi evalwata billi tintuża l-imsemmija direttiva [13] bħala mudell ta' prosekuzzjoni.

24. Dan huwa l-każ, fil-fehma tiegħi, tal-Artikoli 14 u 16 tad-Direttiva dwar is-Servizzi. Nemmen li f'dawn id-dispożizzjonijiet, il-leġiżlatur tal-Unjoni, filwaqt li uża prinċipalment it-teknika ta' "integrazzjoni negattiva" [14] biex l-Istati Membri jeliminaw mis-sistemi tagħhom restrizzjonijiet mingħajr ġustifikazzjoni fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi, wettaq armonizzazzjoni "kompluta" li tippermetti li jintużaw dawn ir-regoli bħala mudell ta' prosekuzzjoni ta' miżuri bħal dak inkwistjoni f'dan il-każ.

2. Determinazzjoni tal-libertà fundamentali kkonċernata

25. Ladarba affermata l-adegwatezza tal-applikazzjoni primarjament għall-każ tad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva dwar is-Servizzi sa fejn fl-aspetti inkwistjoni saret armonizzazzjoni eżawrjenti, id-domanda li jmiss li għandna quddiemna tikkonċerna liema dispożizzjoni jew dispożizzjonijiet speċifiċi ta' din id-direttiva għandhom jiġu applikati. Għandu jittieħed inkunsiderazzjoni li d-Direttiva tiddedika kapitoli separati għal "libertà għall-istabbiliment ta' fornituri" (il-Kapitolu III) u l-"moviment liberu ta' servizzi" (il-Kapitolu IV). Kull wieħed minnhom, fih numru ta' kundizzjonijiet f'ħafna jew ftit dettall relatati mat-twettiq tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi jew tal-libertà ta' stabbiliment, fil-forma ta' "rekwiżiti" li l-Istat Membru, ma jkun jista' jimponihom bl-ebda mod, jew ikun jista' jimponihom biss taħt ċerti kundizzjonijiet. Peress li, loġikament, dawn ir-regolamenti ma jikkoinċidux, il-kwistjoni ta' liema huma r-regoli tad-Direttiva dwar is-Servizzi li huma applikabbli direttament tieħu importanza ċara.

11 — Ara l-ġurisprudenza ċċitata fin-nota ta' qiegħ il-paġna t.

12 — C-357/10 sa C-359/10, EU:C:2011:736, punt 61.

13 — Naturalment dan l-effett iseħħ biss fir-rigward ta' servizzi mhux esklużi mill-ambitu materjali tad-direttiva inkwistjoni.

14 — Fost oħrajn, Barnard, C.: "Unravelling the Services Directive", *Common Market Law Review* 45, 2008, p. 382 u 383.

26. Il-partijiet f'din il-kawża l-ewwel nett ipprovaw jidentifikaw liema hija l-libertà fundamentali kkonċernata, li tirriżulta fl-applikazzjoni tad-dispożizzjonijiet ta' kapitolu wieħed jew ieħor. Bħala maġġoranza kkunsidraw li huma ż-żewġ libertajiet, il-libertà li jiġu pprovduti servizzi u l-libertà ta' stabbiliment, li huma kkonċernati *prima facie*. Ir-Repubblika Taljana, madankollu, temmen li dan huwa biss każ ta' libertà ta' stabbiliment.

27. Ma hemm ebda dubju li l-kwistjoni diskussa tikkonċerna dispożizzjoni nazzjonali relatata mal-post fejn jinstab l-uffiċċju rreġistrat tal-kumpannija li tipprovdi servizzi fi Stat Membru partikolari. Minn din il-perspettiva, u fir-rigward ta' dak li madankollu se jingħad, diffiċli jiġi miċħud li din hija kwistjoni ta' "stabbiliment".

28. Fl-istess ħin, madankollu, jekk nikkunsidraw l-impatt tad-dispożizzjoni nazzjonali dwar il-libertajiet fundamentali, jidher ċar li din id-dispożizzjoni *xxekkel* il-provvista ta' servizzi minn kumpannija stabbilita fi Stat Membru ieħor, li l-libertà ta' stabbiliment tagħha f'dak l-Istat Membru ma setgħetx, madankollu, tiġi limitata.

29. Fil-qosor, u fir-rigward tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, id-dispożizzjoni inkwistjoni *tikkundizzjona* b'mod astratt id-deċiżjoni ta' kumpannija meta din tagħżel jekk tistabbilixxix ruħha fi Stat Membru ieħor jew le, skont l-interessi tagħha. Iżda huwa ċar li d-dispożizzjoni ma taħdimx billi *tfixkel* id-dritt ta' stabbiliment fi kwalunkwe Stat Membru.

30. Għall-kuntrarju, fir-rigward tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, id-dispożizzjoni nazzjonali taħdem direttament fil-forma ta' projbizzjoni assoluta: kumpannija stabbilita fi Stat Membru ieħor ma tistax tipprovdi servizzi ta' ċertifikazzjoni fl-Italja [15].

31. Huwa veru li, kemm fil-Kapitolu III kif ukoll fil-Kapitolu IV tad-Direttiva dwar is-Servizzi, hemm dispożizzjonijiet li jistgħu jiġu applikati fis-sitwazzjoni tagħna [b'mod speċifiku l-Artikolu 14(1) u (3) u l-Artikolu 16(2)(a) tal-imsemmija direttiva]. Għandu jiġi kkunsidrat ukoll li, f'din is-sitwazzjoni, il-leġiżlazzjoni nazzjonali għandha tiġi kkonfrontata *kemm* bid-dispożizzjonijiet tal-Kapitolu III *kif ukoll* bid-dispożizzjonijiet tal-Kapitolu IV.

32. Madankollu, fil-każ ta' dispożizzjoni nazzjonali li, minn naħa waħda, tinkludi ostakolu insormontabbli għal libertà fundamentali u li, barra minn hekk, tinfluwenza biss l-eżerċizzju ta' oħra, nemmen li l-ewwel nett il-kwistjoni għandha tiġi eżaminata mill-perspettiva tal-ewwel waħda, b'tali mod li, biss jekk tkun iġġustifikata minn dik il-perspettiva, għandha tiġi kkunsidrata fid-dawl tat-tieni waħda.

33. B'kunsiderazzjoni ta' dak kollu li ntqal hawn fuq, issa se neżamina — mill-perspettiva tad-Direttiva dwar is-Servizzi, sal-punt fejn, kif diġà indikajt fil-punt 25 ta' dawn il-konklużjonijiet, id-dispożizzjonijiet rilevanti jkunu wettqu armonizzazzjoni kompluta speċifika tal-għan tar-regolament — l-obbligu impost mir-regola Taljana inkwistjoni f'dan il-każ li s-SOA jkollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom fl-Italja biex ikunu jistgħu jipprovdu servizzi ta' ċertifikazzjoni f'dak il-pajjiż.

15 — Ma jbiddilx din il-konklużjoni, fil-fehma tiegħi, l-argument tal-Gvern Taljan li jgħid li dak li jipprekludi f'dan il-każ il-libertà li jiġu pprovduti servizzi huwa rekwiżit ieħor impost mir-regola Taljana kkontestata, li ma huwiex diskuss f' din il-proċedura, li, biex kumpannija tkun tista' taġixxi bħala SOA fl-Italja, għandha tiġi stabbilita bħala kumpannija b'responsabbiltà limitata li l-għan *uniku* tagħha jkun it-twettiq ta' attività ta' ċertifikazzjoni. Peress li l-attività tagħha għandha tkun iddedikata esklużivament għal dan il-għan, huwa inkonċepibbli, skont il-Gvern Taljan, li kumpannija tipprovdi servizzi f'dan l-ambitu b'mod temporanju fl-Italja mill-post ta' stabbiliment tagħha, għalkemm din tista' tkun allokata barra minn dak il-pajjiż. Minkejja l-fatt li dan ir-rekwiżit addizzjonali mqajjem mill-Gvern Taljan ma huwiex is-suġġett tad-domanda preliminari magħmula mill-Consiglio di Stato, nemmen, madankollu, li r-rekwiżit ta' "esklużività" u n-natura temporanja tas-servizzi li tista' tipprovdi fl-Italja kumpannija stabbilita fi Stat Membru ieħor ma humiex elementi bilfors inkompatibbli, kif jidher li jikkonferma l-Artikolu 25(1)(b) tad-Direttiva dwar is-Servizzi, li mhux bilfors jorbot ir-rekwiżit tal-esklużività ma' waħda biss mil-libertajiet msemmija bl-esklużjoni tal-oħra.

3. Analiżi tal-obbligu inkwistjoni fid-dawl tal-"ħtiġijiet ipprojbiti" fl-Artikolu 16 tad-Direttiva dwar is-Servizzi

34. Kif diġà ddikjarat il-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Il-Kummissjoni vs L-Italja [16], "ir-rekwiżit li l-impriżi [...] għandu jkollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom jew fergħa fit-territorju nazzjonali jikser direttament il-libertà li jiġu pprovduti servizzi peress li jagħmilha impossibbli li jiġu pprovduti servizzi, f'dak l-Istat Membru, minn impriżi stabbiliti fi Stati Membri oħrajn".

35. Min-naħa l-oħra, fil-perspettiva ta' suq wieħed, u sabiex jippermetti li jiġu mwettqa l-għanijiet tiegħu, id-dritt tal-Unjoni jipprekludi wkoll l-applikazzjoni ta' kull leġiżlazzjoni nazzjonali li għandha bħala effett li tirrendi l-provvista ta' servizzi bejn Stati Membri iktar diffiċli minn provvista ta' servizzi purament interna għal Stat Membru [17].

36. Il-ġurisprudenza msemmija tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-libertà li jiġu pprovduti servizzi issa hija inkorporata fid-Direttiva dwar is-Servizzi, fejn fl-Artikolu 16 tagħha, il-leġiżlatur tal-Unjoni "kkodifika" r-rekwiżiti li fihom l-Istati Membri ma jistgħux jissuġġettaw l-aċċess għal attività ta' servizz jew l-eżerċizzju ta' dan fit-territorju tagħhom mill-fornituri stabbiliti fi Stati Membri oħrajn. B'mod konkret, l-Artikolu 16(2) tal-imsemmija direttiva jinkludi lista ta' eżempji ta' tali rekwiżiti li diġà kienu ġew eżaminati fil-passat mill-Qorti tal-Ġustizzja f'diversi sentenzi.

37. L-Artikolu 16(2) tad-Direttiva dwar is-Servizzi jipprovdi, fost affarijiet oħra, li "[l]-Istati Membri ma jistgħux jillimitaw il-libertà għall-provvista ta' servizzi f'każ ta' fornitur stabbilit fi Stat Membru ieħor billi jimponu xi wieħed minn dawn ir-rekwiżiti li ġejjin: a) obbligu fuq il-fornitur li jkollu stabbiliment fit-territorju tagħhom".

38. Għall-kuntrarju tal-Artikolu 14 tad-Direttiva dwar is-Servizzi, l-Artikolu 16(2)(a) tagħha, ma jirreferix għall-"obbligu fuq il-fornitur li jkollu l-uffiċċju rreġistrat tiegħu fit-territorju nazzjonali", iżda l-"obbligu fuq il-fornitur li jkollu stabbiliment fit-territorju tagħhom." Madankollu, parzjalment minħabba l-paralleliżmu mal-Artikolu 14 [18], inħossni inklinat li ninterpreta r-riferiment għal "stabbiliment" fl-Artikolu 16(2)(a) tad-Direttiva dwar is-Servizzi bħala riferiment li jinkludi wkoll l-"uffiċċju rreġistrat" fil-każ tal-persuni ġuridiċi [19].

16 — C-279/00, EU:C:2002:89, punt 17.

17 — Ara s-sentenzi Safir, C-118/96, EU:C:1998:170, punt 23, u Il-Kummissjoni vs Id-Danimarka, C-150/04, EU:C:2007:69, punt 38.

18 — Kif ġie enfasizzat minn Cornils, jeżisti paralleliżmu sa fejn il-kontenut regolatorju tal-Artikoli 14 u 15 tad-Direttiva dwar is-Servizzi — mill-inqas tar-rekwiżiti "[i]pprojbiti" jew "li għandhom jiġu evalwati" li jinsabu f'dawk l-artikoli li ma humiex speċifiċi għal-libertà ta' stabbiliment, li magħhom dan l-awtur jinkludi r-rekwiżiti tan-nazzjonalità u r-residenza tal-Artikolu 14(1) — japplika għall-fornituri ta' servizzi kemm jekk ikunu stabbiliti fl-Istat Membru kif ukoll jekk joffru servizzi fih b'mod temporanju. Għal din ir-raġuni l-Artikolu 14 jistipula li "m'għandhomx jissuġġettaw l-aċċess għal, jew l-eżerċizzju ta', attività ta' servizz fit-territorju tagħhom" u mhux "m'għandhomx jissuġġettaw l-istabbiliment fit-territorji tagħhom". Kif jindika dan l-awtur, ir-rekwiżiti pprojbiti għall-Istati Membri fir-rigward tal-fornituri tas-servizzi stabbiliti fihom lanqas jistgħu japplikaw għal fornituri tas-servizzi li joperaw fihom, iżda huma stabbiliti fi Stati Membri oħrajn [Cornils, M.: "Artikel 9 — Genehmigungsregelungen", f'Schlachter u Ohler (ed.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie*. Nomos, Baden-Baden, 2008, p. 173, punt 11, u "Artikel 14 — Unzulässige Anforderungen", f'*ibidem*, p. 239, punt 2].

19 — Ara wkoll Schmidt-Kessel, M: "Artikel 16 — Dienstleistungsfreiheit", f'Schlachter u Ohler (eds.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie*. Nomos, Baden-Baden, 2008, p. 274, punti 45 u 48, li, fl-interpretazzjoni tal-punt (a) tat-tielet subparagrafu tal-Artikolu 16(1) tad-Direttiva dwar is-Servizzi, jidentifika, fil-każ ta' persuni ġuridiċi, l-Istat Membru li huma stabbiliti fih (*niedergelassen*) mal-post li jkollhom fih l-uffiċċju rreġistrat tagħhom (*Satzungssitz*). Il-leġiżlatur Spanjol ukoll juża din l-interpretazzjoni fl-abbozzar tal-Liġi 17/2009 tat-23 ta' Novembru, dwar l-aċċess liberu għall-attivitajiet tas-servizzi u t-twettiq tagħhom (BOE Nru 283, tal-24 ta' Novembru 2009), li tittrasponi fid-dritt Spanjol id-Direttiva dwar is-servizzi (ara, b'mod partikolari, l-Artikolu 5 flimkien mal-Artikolu 12(3) tal-imsemmija liġi).

39. Skont il-Manwal dwar l-implimentazzjoni tad-direttiva dwar is-servizzi[20] (il-punt 7.1.3.4.), "l-Artikolu 16(2)(a) jikkonċerna rekwiżiti li jobbligaw lill-fornituri tas-servizzi minn Stati Membri oħrajn iwaqqfu stabbiliment fl-Istat Membru fejn jixtiequ jipprovdu s-servizzi min-naħa għall-oħra tal-fruntiera. Kif iddikjarat l-ECJ [il-Qorti tal-Ġustizzja], dawn ir-rekwiżiti jċaħħdu d-dritt tal-proviżjon tas-servizzi min-naħa għall-oħra tal-fruntiera li jinsab fl-[Artikolu 56 TFUE], għaliex jagħmlu l-proviżjon tas-servizzi min-naħa għall-oħra tal-fruntiera imposibbli billi jimponu obbligu fuq il-fornitur li jkollu struttura fl-Istat Membru [fejn jingħata s-servizz]."

40. Fil-fatt, l-Artikolu 16 tad-Direttiva dwar is-Servizzi japplika biss għall-fornituri ta' servizzi stabbiliti fi Stati Membri oħra li jixtiequ jipprovdu s-servizzi tagħhom fl-Istat Membru fejn jingħata s-servizz. Jekk dan jobbligahom li jkunu stabbiliti fih biex jipprovdu s-servizzi tagħhom, ikun qed iċaħħadhom mid-dritt li jipprovdu servizzi fi Stat Membru meta jkunu stabbiliti fi Stat Membru ieħor[21]. Nemmen li dan ma huwiex qed jirreferi biss għall-obbligu li l-uffiċċju rreġistrat ikun allokat fl-Istat li fih jiġu pprovduti s-servizzi, iżda huwa wieħed mill-każijiet koperti fl-Artikolu 16(2)(a) tad-Direttiva dwar is-Servizzi, fejn għandu jiġi kkunsidrat li jikkostitwixxi wieħed mill-elementi tal-"infrastruttura stabbli" msemmija fl-Artikolu 4(5) tad-Direttiva fid-definizzjoni ta' stabbiliment[22]. Kif diġà ddikjarat il-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Il-Kummissjoni vs L-Italja[23], "fil-każ tal-obbligu [...] ta' uffiċċju rreġistrat fil-livell nazzjonali jew lokali, għandu jiġi nnutat li g ir-rekwiżit ta' awtorizzazzjoni jikkostitwixxi restrizzjoni fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi, il-ħtieġa stess ta' stabbiliment permanenti hija negazzjoni ta' dik il-libertà. Għandha l-effett li ċċaħħad mill-effettività kollha l-Artikolu [56 TFUE], li l-għan tiegħu huwa li jneħħi r-restrizzjonijiet fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi minn persuni mhux stabbiliti fl-Istat li jiġu pprovduti s-servizzi fit-territorju tiegħu"[24].

41. Għalhekk, il-leġiżlazzjoni Taljana tistabbilixxi rekwiżit li huwa espliċitament diskriminatorju, inkluż fost ir-rekwiżiti li huma espressament ipprojbiti mill-Artikolu 16(2) tad-Direttiva dwar is-Servizzi, peress li dan jimpedixxi lill-kumpanniji stabbiliti fi Stati Membri oħrajn milli jipprovdu servizzi ta' ċertifikazzjoni fl-Italja sakemm ma jittrasferixxux l-uffiċċju rreġistrat tagħhom f'dak il-pajjiż. Apparti dan, il-kwistjoni li fadal biex tiġi kkunsidrata hija jekk ir-raġunijiet invokati mill-Gvern Taljan sabiex jiġġustifika l-miżura kkontestata f'dan il-każ jistgħux jiġu aċċettati.

4. Fuq il-ġustifikazzjoni possibbli tal-miżura kkontestata

42. Il-Gvern Taljan jippreżenta numru ta' raġunijiet li, fil-fehma tiegħu, jiġġustifikaw il-miżura kkontestata. B'mod speċifiku, "il-funzjonament tajjeb u l-effettività tas-sistema unika ta' klassifikazzjoni jeħtieġu bħala prekundizzjoni superviżjoni kostanti [...] li tiġi eżerċitata permezz ta' setgħat estensivi ta' kontroll u regolatorji [...]. Din is-sistema ta' kontrolli hija essenzjali biex jiġu żgurati l-interessi pubbliċi li l-Qorti tal-Ġustizzja diġà ddeċidiet li jikkostitwixxu raġunijiet prevalenti li kapaċi jiġġustifikaw restrizzjoni tal-libertajiet fundamentali peress li huma fformulati fil-kuntest tal-protezzjoni ta' dawk li jirċievu s-servizzi [...], bħall-garanzija tal-ineżistenza ta' interessi kummerċjali jew finanzjarji li jistgħu jwasslu għal aġir parzjali jew diskriminatorju mis-SOA. Dawn il-kontrolli ma jaffettwawx biss l-istruttura tal-azzjonisti u l-ġestjoni tal-kumpannija, iżda wkoll tal-amministraturi u l-impjegati

20 — Il-Manwal tal-Kummissjoni dwar l-implimentazzjoni tad-direttiva dwar is-servizzi (verżjoni Maltija http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_mt.pdf) ma huwiex strument legalment vinkolanti, iżda jista' jgħin biex jiġu interpretati d-dispożizzjonijiet ta' dik id-direttiva.

21 — Ara, fost affarijiet oħra, Parodi, C-222/95, EU:C:1997:345, punt 31; Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja, C-493/99, EU:C:2001:578, punt 19; Il-Kummissjoni vs L-Italja, C-279/00, EU:C:2002:89, il-punt 17; u Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, punt 46.

22 — Ara Il-Kummissjoni vs Franza, C-334/94, EU:C:1996:90, punt 19, li jqabbel "uffiċċju rreġistrat" ma' "sede prinċipali".

23 — C-439/99, EU:C:2002:14, punt 30.

24 — Ara wkoll il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Alber tal-4 ta' Ottubru 2001 fil-kawża Il-Kummissjoni vs L-Italja, C-279/00, EU:C:2001:516, punt 30, fejn, b'riferiment għall-ħtieġa ta' uffiċċju rreġistrat jew fergħa fit-territorju Taljan biex tkun tista' ssir ħidma bħala impriża ta' impjieg temporanju, indika li "irrispettivament minn jekk huwiex uffiċċju rreġistrat jew fergħa, fi kwalunkwe każ huwa stabbiliment permanenti [...] Permezz tar-rekwiżit ta' stabbiliment permanenti biex tkun tista' titwettaq attività ekonomika fi Stat Membru, tiġi mċaħħda minn kull effett prattiku l-libertà li jiġu pprovduti servizzi, li l-għan tagħha huwa li tneħħi preċiżament ir-restrizzjonijiet fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi minn persuni mhux stabbiliti fl-Istat inkwistjoni".

tagħhom li, skont il-liġi Taljana, għandhom jipprovdu, b'mod individwali, garanziji ta' imparzjalità [...] ma għandux ikollhom interessi f'impriżi li jwettqu xogħlijiet pubbliċi jew privati, jew fi kwalunkwe każ, ikunu f'sitwazzjoni oħra li tinvolvi kunflitt ta' interess potenzjali" (il-punti 37 sa 39 tal-osservazzjonijiet tal-Gvern Taljan).

43. Il-Gvern Taljan ikompli jgħid li "mhux biss ir-regoli materjali li jirregolaw l-attività tas-SOA, iżda wkoll l-effettività tal-mekkaniżmi ta' kontroll jirrispondu għal raġunijiet prevalenti ċari ta' interess ġenerali: il-protezzjoni ta' dawk li jirċievu s-servizzi, diġà rikonoxxuta mill-Qorti tal-Ġustizzja, u, ċertament, il-protezzjoni tal-politika pubblika u tas-sigurtà pubblika" (il-punt 44). Skont il-Gvern Taljan, l-effettività ta' din is-superviżjoni tiddependi fuq il-prossimità territorjali bejn il-kontrollur u l-ikkontrollat, kif ukoll fuq il-possibbiltà li jintużaw il-mezzi ta' sfurzar tal-Istat.

44. Matul is-seduta, il-Gvern Taljan spjega li, peress li l-awtoritajiet pubbliċi huma r-riċevituri immedjati tal-attività tas-SOA, il-kontroll tal-attività ta' dawn, skont it-termini msemmija fil-punt preċedenti, isir ukoll kwistjoni ta' politika pubblika.

45. Fil-qosor, għall-Gvern Taljan, it-theddida għas-sigurtà pubblika u l-ordni pubbliku toriġina min-natura tal-funzjonijiet imwettqa mis-SOA: il-garanzija ta' indipendenza ta' dawn l-impriżi rigward l-interessi partikolari tal-klijenti tagħhom, kif ukoll il-garanzija li s-SOA ma jkunux marbutin mad-dinja tal-kriminalità — żewġ garanziji li għandhom importanza partikolari mill-perspettiva tal-protezzjoni tad-destinatarji (medjati u immedjati) tas-servizzi –, li jeħtieġu kontrolli rigorużi. Fil-fehma tiegħu, l-effettività ta' dawn il-kontrolli ma tistax tiġi ggarantita jekk is-SOA ma jkollhomx l-uffiċċju rreġistrat tagħhom fl-Italja.

46. L-Artikolu 16 tad-Direttiva dwar is-Servizzi jelenka, fil-fatt, fil-paragrafi 1 u 3 tiegħu, numru ta' kawżi li, f'ċerti ċirkustanzi jistgħu jiġġustifikaw il-miżuri li jadotta Stat Membru fejn jirrestrinġi l-libertà li jiġu pprovduti servizzi min-naħa ta' fornitur stabbilit fi Stat Membru ieħor. Fost dawn il-kawżi nsibu l-ordni pubbliku u s-sigurtà pubblika.

47. F'dan ir-rigward, għandna nibdew billi nfakkru li l-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja (mogħtija fil-kuntest tad-dritt primarju) skont liema miżura li hija diskriminatorja b'mod ċar — bħal dik inkwistjoni f'dan il-każ, ibbażat fuq il-post tal-uffiċċju rreġistrat tal-persuna ġuridika li tipprovdi s-servizzi — hija kompatibbli biss mad-dritt tal-Unjoni jekk tkun tista' tiddependi fuq raġunijiet ta' politika pubblika, sigurtà pubblika u saħħa pubblika [25].

48. Nemmen li — kif jidher li jikkonferma wkoll l-Artikolu 3(3), tad-Direttiva dwar is-Servizzi — għandha tiġi interpretata wkoll f'dan is-sens id-dispożizzjoni tat-tielet paragrafu tal-Artikolu 16(1), u 16(3) tal-imsemmija direttiva. Għalhekk, għandha tiġi eżaminata l-ġustifikazzjoni possibbli tal-miżura diskriminatorja inkwistjoni f'dan il-każ (espressament ipprojbita mill-Artikolu 16(2) tad-Direttiva dwar is-Servizzi) mill-perspettiva tar-raġunijiet tal-politika pubblika u tas-sigurtà pubblika invokati mill-Gvern Taljan fl-osservazzjonijiet tiegħu u matul is-seduta.

25 — Ara, fost affarijiet oħra, is-sentenzi Bond van Adverteerders, 352/85, EU:C:1988:196, punti 31 u 32; Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, EU:C:1991:323, punt 11; Il-Kummissjoni vs Il-Pajjiżi l-Baxxi, C-353/89, EU:C:1991:325, punt 15; Federación de Distribuidores Cinematográficos, C-17/92, EU:C:1993:172, punti 15 u sussegwenti; Ciola, C-224/97, EU:1999:212, punti 13 u sussegwenti; Il-Kummissjoni vs Spanja, C-153/08, EU:C:2009:618, punt 37; u Blanco u Fabretti, C-344/13 u C-367/13, EU:C:2014:2311, punt 38.

49. Madankollu, kif diġà ddikjarat il-Qorti tal-Ġustizzja fost affarijiet oħra fis-sentenza tagħha Il-Kummissjoni vs Spanja[26], u kif fakkret il-Kummissjoni matul is-seduta, biex jintużaw l-ordni pubbliku u s-sigurtà pubblika bħala kawża għal ġustifikazzjoni (żewġ kunċetti li għandhom jingħataw interpretazzjoni restrittiva) għandu jkun hemm theddida reali u suffiċjentement serja li taffettwa wieħed mill-interessi fundamentali tas-soċjetà[27].

50. Għalhekk, sabiex tiġi ġġustifikata għal raġunijiet ta' ordni pubbliku jew sigurtà pubblika miżura bħal dik ikkontestata f'dan il-każ, li tfixkel il-libertà li jiġu pprovduti servizzi permezz ta' rekwiżit diskriminatorju, huwa meħtieġ, l-ewwel nett, li jiġi identifikat interess fundamentali tal-kumpannija Taljana li tixtieq li tkun imħarsa mill-miżura diskriminatorja, u, it-tieni nett, li dan l-interess ikun f'theddida reali u serja jekk il-miżura ma tiġix applikata.

51. F'dan il-każ, il-Gvern Taljan jistqarr li l-interess fundamentali li s-salvagwardja tiegħu teħtieġ li l-uffiċċju rreġistrat tal-kumpanniji li jipprovdu servizzi ta' ċertifikazzjoni fl-Italja jkun jinsab f'dak il-pajjiż huwa dak tal-protezzjoni neċessarja tal-benefiċjarji tas-servizzi tas-SOA, kemm tar-riċevituri diretti, li huma l-impriżi li jfittxu ċertifikazzjoni biex jipparteċipaw f'kuntratti ta' xogħlijiet pubbliċi skont ir-rekwiżiti tal-liġi Taljana, kif ukoll ir-riċevituri konsegwenzjali, li huma l-awtoritajiet kontraenti.

52. Anki jekk jiġi aċċettat li Stat Membru, permezz tal-użu tal-marġni rikonoxxut sabiex jiġu ddeterminati l-ħtiġijiet tal-ordni pubbliku skont il-bżonnijiet nazzjonali tiegħu[28], jista' jidentifika l-protezzjoni tar-riċevituri tas-servizzi ta' ċertifikazzjoni bħala interess fundamentali tal-kumpannija tiegħu li jippermetti li jiġi invokat l-ordni pubbliku jew is-sigurtà pubblika bħala kawża ta' ġustifikazzjoni, dan il-fatt waħdu ma jkunx biżżejjed sabiex tiġi stabbilita l-eżistenza ta' raġuni ta' ordni pubbliku. Fil-fatt, għandu dejjem ikun hemm ukoll it-tieni element meħtieġ mil-liġi, jiġifieri, li dak l-interess ikun f'theddida reali u serja jekk ma tiġix applikata l-miżura kkontestata (fit-termini tal-premessa 41 tad-Direttiva dwar is-Servizzi, li jkun hemm "theddid serju ġenwin u suffiċjenti" li jaffettwa dak l-interess).

53. Skont il-Gvern Taljan, il-funzjonament tajjeb tas-sistema ta' ċertifikazzjoni unika jeħtieġ superviżjoni kostanti, sabiex jiġu protetti l-interessi tar-riċevituri tas-servizzi, liema superviżjoni tiġi eżerċitata permezz ta' kontrolli u sanzjonijiet, li l-effettività tagħhom tista' tiġi ggarantita biss jekk is-SOA jkollhom l-uffiċċju rreġistrat tagħhom fl-Italja.

54. Fl-opinjoni tiegħi, ma naħsibx li jista' jingħad li, fiċ-ċirkustanzi ta' dan il-każ, il-protezzjoni tar-riċevituri tas-servizzi ta' ċertifikazzjoni tinsab f'theddida reali u serja minħabba l-fatt li, jekk l-uffiċċju rreġistrat tas-SOA kellu jkun allokat fi Stat Membru ieħor, ikun impossibbli għall-awtoritajiet Taljani li jwettqu kontroll effettiv fuq l-attivitajiet ta' dawn l-impriżi u l-indipendenza tagħhom mill-interessi partikolari tal-klijenti tagħhom.

55. Fil-fatt, jistgħu jsiru kontrolli u jistgħu jiġu imposti sanzjonijiet fuq kwalunkwe impriża stabbilita jew li tipprovdi servizzi fi Stat Membru, irrispettivament mill-post fejn jinsab l-uffiċċju rreġistrat tagħha[29]. B'mod preċiż, id-Direttiva dwar is-Servizzi tinkludi fl-Artikoli 28 u d-dispożizzjonijiet sussegwenti dwar il-kooperazzjoni amministrattiva u l-assistenza reċiproka bejn l-Istati Membri sabiex

26 — C-114/97, EU:C:1998:519, punt 46.

27 — Li fuq dan huwa kkunsidrat bħala "interess fundamentali tal-kumpannija", ara, pereżempju, is-sentenzi Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 17 (sħubija ma' assoċjazzjoni jew organizzazzjoni li tirrappreżenta riskju għas-sigurtà u l-ordni pubbliku) u Calfa, C-348/96, EU:C:1999:6, punt 22 (użu tad-drogi). Ara wkoll il-premessa 41 tad-Direttiva dwar is-Servizzi: "Il-kunċett ta' '[ordni pubbliku]', kif interpretat mill-Qorti tal-Ġustizzja, ikopri l-protezzjoni kontra theddid serju ġenwin u suffiċjenti li jaffettwa wieħed mill-interessi fundamentali tas-soċjetà u jista' jinkludi, b'mod partikolari, kwistjonijiet relatati mad-dinjità umana, il-protezzjoni ta' minuri u adulti vulnerabbli u l-benesseri ta' l-annimali. Bl-istess mod, il-kunċett ta' sigurtà pubblika tinkludi kwistjonijiet ta' sigurta pubblika."

28 — Ara s-sentenza Rutili, 36/75, EU:C:1975:137, punt 26.

29 — Ara, bl-istess mod, is-sentenza Il-Kummissjoni vs Spanja, EU:C:1998:519, punt 47.

tiġi żgurata s-superviżjoni tal-fornituri u tas-servizzi tagħhom, kif enfasizzaw kemm il-Kummissjoni kif ukoll il-Gvern Svediż matul is-seduta. Dawn id-dispożizzjonijiet jinkludu l-possibbiltà li jsiru talbiet bejn l-Istati Membri biex isiru verifiki, spezzjonijiet u investigazzjonijiet (l-Artikolu 28(3) tad-Direttiva dwar is-Servizzi).

56. Dan il-fatt juri wkoll, fil-fehma tiegħi, li fi kwalunkwe każ, il-miżura inkwistjoni f'dan il-każ ma hijiex neċessarja biex jintlaħaq l-għan segwit, peress li — kif enfasizzat ukoll il-Kummissjoni fl-osservazzjonijiet tagħha u matul is-seduta orali — jeżistu miżuri inqas restrittivi biex jinkiseb dan, li wħud minnhom huma espressament previsti fid-Direttiva dwar is-Servizzi stess.

57. Fil-qosor, b'kunsiderazzjoni ta' dak li ntqal qabel, nemmen li ma hemm l-ebda raġuni ta' ordni pubbliku u ta' sigurtà pubblika li tista' tiġġustifika miżura bħal dik ikkontestata f'dan il-każ, li tobbliga lis-SOA li "l-uffiċċju rreġistrat għandu jkun fit-territorju tar-Repubblika [Taljana]".

58. Għaldaqstant, nemmen li r-risposta li għandha tingħata għall-ewwel domanda preliminari magħmula mill-qorti tar-rinviju hija li l-Artikolu 16 tad-Direttiva dwar is-Servizzi għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi dispożizzjoni nazzjonali bħal dik f'dan il-każ, li tobbliga lil kumpannija li tixtieq tipprovdi servizzi ta' ċertifikazzjoni li jkollha l-uffiċċju rreġistrat tagħha allokat fit-territorju tal-Istat Membru fejn jingħata s-servizz.

V – **Konklużjoni**

59. Fid-dawl ta' dak li ntqal iktar 'il fuq, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tirrispondi lill-Consiglio di Stato kif ġej:

"1) L-Artikolu 16 tad-Direttiva 2006/123/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-12 ta' Diċembru 2006, dwar is-servizzi fis-suq intern, għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi dispożizzjoni nazzjonali bħal dik ikkontestata fil-kawża preżenti, li tobbliga lil kumpannija li tixtieq tipprovdi servizzi ta' ċertifikazzjoni li jkollha l-uffiċċju rreġistrat tagħha allokat fit-territorju tal-Istat Membru fejn jingħata s-servizz.

2) L-attivitajiet ta' ċertifikazzjoni mwettqa mill-'kumpanniji li jkunu organi ta' ċertifikazzjoni' (SOA) ma humiex direttament u speċifikament marbutin mal-eżerċizzju tal-awtorità pubblika."