Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
ippreżentati fil-5 ta' Lulju 2018[1 i]

**Kawża C-328/17**

**Amt Azienda Trasporti e Mobilità SpA,**
**Atc Esercizio SpA,**
**Atp Esercizio Srl,**
**Riviera Trasporti SpA,**
**Tpl Linea Srl**
**vs**
**Atpl Liguria - Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale SpA,**
**Regione Liguria**

(talba għal deċiżjoni preliminari, imressqa mit-Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria, l-Italja))

"Domanda preliminari — Kuntratti pubbliċi — Ammissibbiltà — Telf ta' suġġett — Direttiva 89/665/KEE — Proċeduri ta' reviżjoni — Neċessità ta' parteċipazzjoni f'sejħa għal offerti sabiex tkun tista' ssir reviżjoni — *Locus standi* tal-offerent f'każ ta' ċertezza assoluta ta' ineliġibbiltà"

1. F'kawża li s-suġġett tagħha jkun skada (legalment) b'tali mod li, peress li ma jkunx għad hemm tilwima bejn il-partijiet dwar il-merti, ma tkunx għadha meħtieġa sentenza sabiex tingħata deċiżjoni dwarha, il-qorti li għandha tieħu deċiżjoni dwarha tista' tagħmel domanda preliminari limitata biss għall-kwistjoni ta' min għandu jħallas l-ispejjeż proċedurali?

2. Il-Qorti tal-Ġustizzja għandha żewġ alternattivi:

– Minn naħa, tista' tikkonforma mad-deċiżjoni fil-kawża Reinke[2] u tipprovdi li, f'din is-sitwazzjoni, ma huwiex meħtieġ li tingħata risposta għad-domanda preliminari, li hija inammissibbli.

– Min-naħa l-oħra, hija tista' tegħleb din id-diffikultà, u tirrispondi lill-qorti tar-rinviju rigward l-interpretazzjoni tad-direttivi ta' reviżjoni fi kwistjonijiet tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi[3]. Din l-interpretazzjoni hija mitluba mingħandha sabiex tiġi mqabbla ma' dik mogħtija mill-qrati għoljin tal-Italja (il-Kunsill tal-Istat u tal-Qorti Kostituzzjonali, l-Italja) dwar il-*locus standi* ta' kumpannija sabiex tikkontesta l-atti ta' proċedura ta' sejħa għal offerti li ma tkunx ipparteċipat fiha. Skont il-qorti tar-rinviju, l-impożizzjoni tal-ispejjeż tal-kawża prinċipali tiddependi fuq ir-risposta li tingħata lil din id-domanda.

1 Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

2 Digriet tal-14 ta' Ottubru 2010 (C-336/08, mhux ippubblikat, iktar 'il quddiem id-"digriet Reinke", EU:C:2010:604).

3 Direttiva tal-Kunsill 89/665/KEE tal-21 ta' Diċembru 1989 dwar il-koordinazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-applikazzjoni tal-proċeduri ta' reviżjoni għall-għoti ta' kuntratti ta' provvista pubblika u xogħlijiet pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal provvista u għal xogħlijiet] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 246) u d-Direttiva tal-Kunsill 92/13/KEE tal-25 ta' Frar 1992 li tikkoordina l-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi li jirrelataw għall-applikazzjoni tar-regoli Komunitarji dwar il-proċeduri ta' akkwist ta' entitajiet li joperaw fis-setturi ta' l-ilma, l-enerġija, it-trasport u t-telekomunikazzjoni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 315).

# I. Il-kuntest ġuridiku

## *A. Id-dritt tal-Unjoni*

### *1. Id-Direttiva 89/665 u d-Direttiva 92/13*[4]

3. L-Artikolu 1 ("Skop u disponibbiltà ta' proċeduri ta' reviżjoni") jipprovdi:

"1. Din id-Direttiva tapplika għal kuntratti msemmija fid-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi [(ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132)], sakemm tali kuntratti ma jkunux esklużi skond l-Artikoli 10 sa 18 ta' din id-Direttiva [Direttiva 2004/17/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 li tikkoordina l-proċeduri ta' akkwisti ta' entitajiet li joperaw fis-setturi tas-servizzi ta' l-ilma, l-enerġija, t-trasport u postali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 19), sakemm tali kuntratti ma jkunux esklużi skont l-Artikolu 5(2) jew l-Artikoli 18 sa 26, 29, 30 jew 62 ta' din id-direttiva].

Il-kuntratti fis-sens ta' din id-Direttiva jinkludu kuntratti pubbliċi [l-kuntratti ta' provvista, xogħlijiet u ta' servizzi], ftehim qafas, konċessjonijiet ta' xogħlijiet pubbliċi u [s-]sistemi dinamiċi ta' xiri.

L-Istati Membri għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa biex jiżguraw li, fir-rigward ta' kuntratti li jaqgħu taħt id-Direttiva 2004/18/KE [Direttiva 2004/17/KE], id-deċiżjonijiet meħuda mill-awtoritajiet kontraenti jkunu jistgħu jiġu riveduti b'mod effettiv u, b'mod partikolari, malajr kemm jista' jkun skond il-kondizzjonijiet stabbiliti fl-Artikoli 2 sa 2f ta' din id-Direttiva, għar-raġuni li dawn id-deċiżjonijiet ikunu kisru l-liġi Komunitarja fil-qasam tal-appalti pubbliċi jew ir-regoli nazzjonali li jittrasponu dik il-liġi.

2. L-Istati Membri għandhom jiżguraw li ma jkun hemm ebda diskriminazzjoni bejn impriżi li jiddikjaraw li jkunu sofrew dannu fil-kuntest ta' proċedura għall-għoti ta' kuntratt b'riżultat tad-distinzjoni magħmula minn din id-Direttiva bejn regoli nazzjonali li jkunu qed jimplimentaw liġi Komunitarja u regoli nazzjonali oħra.

3. L-Istati Membri għandhom jiżguraw li l-proċeduri ta' reviżjoni jkunu disponibbli, taħt regoli dettaljati li l-Istati Membri jistgħu jistabbilixxu, lil kwalunkwe persuna li jkollha jew kellha interess tikseb kuntratt partikolari u li jkun sarilha jew tkun tinsab fir-riskju li jsirilha dannu minħabba ksur allegat.

[...]"

4. L-Artikolu 2 ("Ħtiġijiet għall-proċeduri ta' reviżjoni") jipprovdi:

"1. L-Istati Membri għandhom jiżguraw li l-miżuri meħuda fir-rigward tal-proċeduri ta' reviżjoni speċifikati fl-Artikolu 1 ikunu jinkludu dispożizzjoni għas-setgħat li:

[...]

4 Skont il-formulazzjoni tagħhom li tirriżulta mid-Direttiva 2007/66/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-11 ta' Diċembru 2007 li temenda d-Direttivi tal-Kunsill 89/665/KEE u 92/13/KEE fir-rigward tat-titjib fl-effettività ta' proċeduri ta' reviżjoni dwar l-għoti ta' kuntratti pubbliċi (ĠU 2007, L 335, p. 31). F'parenteżi kwadri nintroduċi l-varjazzjonijiet tat-test tad-Direttiva 92/13 fir-rigward tal-kliem li jikkoinċidi ma' dak tad-Direttiva 89/665.

b) jitwarrbu jew jiġi żgurat it-twarrib ta' deċiżjonijiet meħuda illegalment, inkluż it-tneħħija ta' speċifikazzjonijiet diskriminatorji tekniċi, ekonomiċi jew finanzjarji fis-sejħa għall-offerti, fid-dokumenti tal-kuntratt jew fi kwalunkwe dokument ieħor relatat mal-proċedura ta' l-għoti ta' kuntratt [fl-avviż ta' kuntratt, l-avviż perjodiku indikattiv, l-avviż dwar l-eżistenza ta' sistema ta' kwalifika, il-proċedura ta' sejħa għal offerti, l-ispeċifikazzjonijiet jew kwalunkwe dokument ieħor relatat mal-proċedura ta' għoti tal-kuntratt inkwistjoni].

[…]"

*2. Ir-Regolament Nru 1370/2007*[5]

5. L-Artikolu 5 ("L-għoti ta' kuntratti għal servizz pubbliku") jipprovdi:

"1. Kuntratti għal servizz pubbliku għandhom jingħataw skond ir-regoli stabbiliti f'dan ir-Regolament. Madankollu, kuntratti ta' servizzi jew kuntratti għal servizz pubbliku, kif definiti fid-Direttivi 2004/17/KE jew 2004/18/KE, għal servizzi ta' trasport ta' passiġġieri bix-xarabank jew bit-tram għandhom jingħataw skond il-proċeduri previsti f'dawk id-Direttivi fejn tali kuntratti ma jieħdux il-forma ta' kuntratti ta' konċessjonijiet ta' servizz kif definit f'dawk id-Direttivi. Fejn kuntratti jridu jiġu mogħtija skond id-Direttivi 2004/17/KE jew 2004/18/KE, id-dispożizzjonijiet tal-paragrafi 2 sa 6 ta' dan l-Artikolu m'għandhomx japplikaw.

[…]

7. L-Istati Membri għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa biex jiżguraw li d-deċiżjonijiet li jittieħdu skond il-paragrafi minn 2 sa 6 jkunu jistgħu jiġu riveduti b'mod effettiv u bla dewmien, fuq talba ta' kwalunkwe persuna li jkollha jew kellha interess li tikseb kuntratt partikulari u li kienet jew li tkun qed tissogra li ssofri xi danni minħabba xi allegat ksur, fuq il-bażi li tali deċiżjonijiet jkunu kisru l-liġi tal-Komunità jew regoli nazzjonali li jimplimentaw dik il-liġi.

[…]"

### *B. Id-dritt Taljan*

*1. Id-Digriet Leġiżlattiv Nru 138 tat-13 ta' Awwissu 2011*[6]

6. Skont l-Artikolu 3a tiegħu, bħala regola ġenerali, il-provinċja hija l-qasam territorjali ta' riferiment għall-provvista ta' servizzi pubbliċi lokali.

*2. Il-Liġi Reġjonali tal-Liguria Nru 33 tas-7 ta' Novembru 2103*[7]

7. Skont l-Artikoli 9(1) u 14(1), l-għoti tas-servizz għandu jsir billi jiġi stabbilit lott wieħed fir-rigward tat-territorju reġjonali kollu[8].

5 Regolament (KE) Nru 1370/2007 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-23 ta' Ottubru 2007 dwar servizzi pubbliċi tat-trasport tal-passiġġieri bil-ferrovija u bit-triq u li jħassar ir-Regolamenti tal-Kunsill (KEE) Nri 1191/69 u 1107/70 (ĠU 2007, L 315, p. 1).

6 Gazzetta Ufficiale n.° 188 tat-13 ta' Awwissu 2011 adottat, wara li ġie emendat, permezz tal-Liġi Nru 148 tal-14 ta' Settembru 2011.

7 Bollettino Ufficiale n.° 17 tat-8 ta' Novembru 2013; iktar 'il quddiem, "Liġi Reġjonali tal-Liguria Nru 33/2013".

8 Dawn l-artikoli saru nulli u bla effett permezz tal-Liġi Reġjonali Nru 19 tad-9 ta' Awwissu 2016, li introduċiet "emendi għal-Liġi Reġjonali Nru 33 tas-7 ta' Novembru 2013 (Riforma tas-sistema tat-trasport pubbliku reġjonali u lokali) u emendi leġiżlattivi oħrajn dwar it-trasport pubbliku lokali" (Gazzetta Ufficiale n.° 11 tat-18 ta' Marzu 2017; iktar 'il quddiem, "Liġi Reġjonali tal-Liguria Nru 19/2016").

*3. Kodiċi tal-proċedura amministrattiva (Codice del processo amministrativo)* [9]

8. L-Artikolu 26 ("Spejjeż legali") jipprovdi:

"1. Meta tieħu deċiżjoni, il-qorti tiddeċiedi wkoll dwar l-ispejjeż proċedurali, skont l-Artikoli 91, 92, 93, 94, 96 u 97 tal-Kodiċi ta' Proċedura Ċivili, filwaqt li tqis ukoll ir-rispett tal-prinċipji ta' ċarezza u ta' konċiżjoni msemmija fl-Artikolu 3(2). Fi kwalunkwe każ, il-qorti tista' wkoll, *ex officio*, tordna lill-parti li titlef il-kawża tħallas lill-parti l-oħra ammont stabbilit skont il-prinċipju ta' ekwità, mingħajr ma dan l-ammont ikun iktar mid-doppju tal-ispejjeż imħallsa, meta jkun hemm raġunijiet manifestament infondati sabiex isir dan.

[...]"

9. L-Artikolu 39(1) jipprovdi:

"Sakemm ma jkunx irregolat f'dan il-Kodiċi, għandhom japplikaw id-dispożizzjonijiet tal-Kodiċi ta' Proċedura Ċivili, sa fejn ikunu kompatibbli jew ikunu espressjonijiet ta' prinċipji ġenerali."

*4. Kodiċi ta' proċedura ċivili (Codice di procedura civile)* [10]

10. L-Artikolu 91 jistabbilixxi l-prinċipju ta' skadenza oġġettiva għall-ħlas tal-ispejjeż.

11. L-Artikolu 92 jistipula li:

"Il-qorti, fis-sentenza mogħtija konformi mal-artikolu preċedenti, tista' teskludi l-irkupru tal-ispejjeż imġarrba mill-parti rebbieħa jekk tikkunsidra li dawn huma eċċessivi jew mhux neċessarji; [...]

Fil-każ ta' stima parzjali, li l-kwistjoni msemmija hija kompletament ġdida jew li l-ġurisprudenza hija mmodifikata fir-rigward tal-kwistjonijiet rriveduti, il-qorti tista' tpaċi, totalment jew parzjalment, l-ispejjeż bejn il-partijiet.

[...]"

12. L-Artikolu 100 jipprovdi:

"Sabiex titressaq jew tiġi kkontestata talba, huwa meħtieġ li jkun hemm interess fl-eżerċizzju tal-azzjoni."

## II. Il-fatti tal-kawża u d-domanda preliminari

13. Ir-Reġjun ta' Liguria, permezz tal-Aġenzija reġjonali għat-trasport pubbliku lokali, ippubblika fil-*Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* tat-3 ta' Ġunju 2015 [11] "avviż għall-individwalizzazzjoni tal-operaturi ekonomiċi" li għandhom jipprovdu, fit-territorju tiegħu, is-servizz pubbliku tat-trasport fuq l-art tal-passiġġieri, skont il-Liġi Reġjonali tal-Liguria Nru 33/2013 u r-Regolament Nru 1370/2007.

9 Digriet Leġiżlattiv Nru 104 tat-2 ta' Lulju 2010 (Gazzetta Ufficiale n.° 156 tas-7 ta' Lulju 2010).

10 Regio Decreto n.° 1443 tat-28 ta' Ottubru 1940 (Gazzetta Ufficiale n.° 253 tat-28 ta' Ottubru 1940).

11 ĠU 2015, S 105, tat-3 ta' Ġunju, avviż Nru 191825. Dan l-avviż ġie ppreċedut minn "avviż indikattiv" ieħor tat-18 ta' Frar 2014 (2014/S 038-063550), li fih sar riferiment għad-Direttiva 2004/17.

14. Diversi impriżi (iktar 'il quddiem "AMT") li pprovdew is-servizz tat-trasport pubbliku fuq l-art fir-reġjun, fil-livell provinċjali jew infraprovinċjali, ikkontestaw l-atti tal-proċedura tal-għażla quddiem it-Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria, l-Italja)[12]. Huma allegaw, insostenn tat-talba tagħhom, bit-twaqqif tar-reġjun bħala qasam territorjali uniku għall-provvista tas-servizz, il-possibbiltajiet tagħhom li jingħataw kuntratti kienu prattikament ineżistenti.

15. Permezz tal-kontestazzjoni tal-adattament tal-Liġi Reġjonali tal-Liguria Nru 33/2013 skont il-Kostituzzjoni Taljana, it-TAR ta' Liguria għamlet "domanda ta' legalità Kostituzzjonali" quddiem il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) fil-21 ta' Jannar 2016.

16. Filwaqt li l-proċedura dwar il-legalità kostituzzjonali kienet pendenti, ir-Reġjun ta' Liguria approva liġi ġdida[13] li ħassret il-konfini reġjonali għall-provvista tas-servizz tat-trasport fuq l-art. L-awtorità kompetenti, fid-dawl ta' dan it-tħassir, irrinunzjat li tkompli l-proċedura ta' sejħa għal offerti, u b'hekk ħallietha mingħajr effett.

17. Minkejja dak li ntqal hawn fuq, il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) tat is-sentenza Nru 245/2016 tat-22 ta' Novembru li fiha ddikjarat li d-domanda magħmula mill-qorti amministrattiva ta' Liguria hija inammissibbli, minħabba li AMT ma kellhomx *locus standi* sabiex jikkontestaw l-atti tal-proċedura ta' sejħa għal offerti, li ma kinux ipparteċipaw fiha.

18. Il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) ibbażat id-deċiżjoni tagħha fuq dawn it-termini:

"Skont l-allegazzjonijiet tal-qorti tar-rinviju, ir-rikorrenti, impriżi li diġà ngħataw servizzi ta' trasport pubbliku f'livell provinċjali, ma pparteċipawx fis-sejħa għal offerti informali organizzata mill-Awtorità Reġjonali skont l-Artikolu 30 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163 tal-2006 [[14]], iżda sempliċement ikkontestaw l-avviż ta' individwalizzazzjoni tal-operaturi ekonomiċi li fih saret stedina sabiex jintbagħtu espressjonijiet ta' interess, għall-istabbiliment tal-għoti fil-livell reġjonali u f'lott wieħed.

Skont ġurisprudenza stabbilita kontenzjuża-amministrattiva, impriża li ma tipparteċipax fil-proċedura ta' sejħa għal offerti ma tistax tikkontesta din il-proċedura jew l-għoti lil impriżi terzi minħabba li s-sitwazzjoni legali sostanzjali tagħha ma hijiex iddifferenzjata biżżejjed, peress li hija bbażata fuq sempliċi interess fattwali (sentenza Nru 2507 tal-Kunsill tal-Istat, it-Tielet Sezzjoni, tal-10 ta' Ġunju 2016; sentenza Nru 491 tal-Kunsill tal-Istat, it-Tielet Sezzjoni, tat-2 ta' Frar 2015; sentenza Nru 6048 tal-Kunsill tal-Istat, is-Sitt Taqsima, tal-10 ta' Diċembru 2014; sentenza Nru 9 tal-Kunsill tal-Istat, f'seduta plenarja, tal-25 ta' Frar 2014 u sentenza Nru 4 tal-Kunsill tal-Istat, f'seduta plenarja, tas-7 ta' April 2011).

Hemm ukoll ġurisprudenza stabbilita li tgħid li 's-sejħiet għal offerti u għal kompetizzjoni u l-avviżi ta' stedina normalment huma kkontestati flimkien mal-atti li jindirizzaw l-applikazzjoni tagħhom, peress li huma dawn l-atti li jidentifikaw b'mod speċifiku l-partijiet affettwati mill-proċedura, filwaqt li jagħtu effettività u konkretezza għad-dannu kkawżat fil-qasam suġġettiv tal-parti kkonċernata' (sentenza Nru 1 tas-Sessjoni Plenarja tal-Kunsill tal-Istat tad-29 ta' Jannar 2003).

Il-każijiet fejn tiġi kkontestata l-assenza ta' eżistenza ta' sejħa għal offerti jew avviż tagħha jew il-każijiet fejn jiġu kkontestati l-klawżoli tal-avviż ta' kuntratt f'termini ta' esklużjoni diretta jew, finalment, klawżoli li jimponu piżijiet manifestament inkomprensibbli jew totalment sproporzjonati jew li jagħmlu l-preżentazzjoni ta' offerta impossibbli, jikkostitwixxu eċċezzjoni għal dawn ir-regoli, li jirriżultaw

12 Iktar 'il quddiem, "TAR ta' Liguria".

13 Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 8.

14 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. (Digriet Leġiżlattiv Nru 163 tat-12 ta' April 2006 (Gazzetta Ufficiale n.° 100 tat-2 ta' Mejju 2006; iktar 'il quddiem, "Digriet Leġiżlattiv Nru 163 tal-2006" jew "Kodiċi ta' Kuntratti Pubbliċi")).

mill-applikazzjoni sempliċi għall-proċeduri ta' sejħa għal offerti tal-prinċipji ġenerali fir-rigward ta' *locus standi* u interess għal reviżjoni (sentenza Nru 2507 tal-Kunsill tal-Istat, Sezzjoni Tlieta, tat-10 ta' Ġunju 2016; sentenza Nru 5862 tal-Kunsill tal-Istat, Sezzjoni Ħamsa, tat-30 ta' Diċembru 2015; sentenza Nru 5181 tal-Kunsill tal-Istat, Sezzjoni Ħamsa, tat-12 ta' Novembru 2015; sentenza Nru 9 tal-Kunsill tal-Istat, f'seduta plenarja, tal-25 ta' Frar 2014 u sentenza Nru 4 tal-Kunsill tal-Istat, f'seduta plenarja, tas-7 ta' April 2011).

F'każijiet bħal dawn, it-talba għall-parteċipazzjoni fil-proċedura ma hijiex rilevanti għall-finijiet tal-kontestazzjoni, minħabba l-ineżistenza tas-sejħa għal offerti nnifisha, u minħabba li l-kontestazzjoni tas-sejħa għal offerti fl-oriġini tagħha jew l-impossibbiltà ta' parteċipazzjoni fiha jwasslu sabiex tinħoloq, minnha nnifisha, sitwazzjoni legali separata (rispettivament, fir-rigward tal-kumpannija li jkollha relazzjoni legali inkompatibbli mas-sejħa tal-proċedura l-ġdida u tal-kumpannija tas-settur li tkun ġiet miċħuda milli tipparteċipa) li ssofri dannu effettiv u konkret (sentenza Nru 4 tal-Kunsill tal-Istat, f'seduta plenarja, tas-7 ta' April 2011).

Il-każ inkwistjoni f'din il-kawża ma jaqax taħt dawn iċ-ċirkustanzi eċċezzjonali, kif jirriżulta mill-motivazzjoni fid-digriet tar-rinviju stess, li jipprovdi li l-klawżoli kkontestati jkollhom effett fuq il-probabbiltà tal-għoti favur ir-rikorrenti, li 'titnaqqas sakemm saħansitra tkun ineżistenti', filwaqt li f'offerta fil-livell provinċjali u maqsuma f'lottijiet dawn 'ikollhom probabbiltà kbira li jingħataw is-servizz, għalkemm jekk biss minħabba l-vantaġġ mogħti mill-fatt li kienu pprovdew dan is-servizz preċedentement'.

Skont tali motivazzjoni ma jirriżultax li hemm ostakolu reali u effettiv għall-parteċipazzjoni fl-offerta, iżda hemm biss l-ipoteżi ta' dannu potenzjali, li jista' jiġi kkontestat minn dawk li pparteċipaw fil-proċedura, b'mod esklużiv fit-tmiem tagħha, jekk il-kuntratt ma jkunx ingħata lilhom."

19. It-TAR ta' Liguria għandha dubju rigward jekk din l-interpretazzjoni tal-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) hijiex konformi mad-Direttiva 89/665. Għal din ir-raġuni, minkejja li s-sejħa ġiet irrevokata, hija tqis li għandha tingħata deċiżjoni preliminari mill-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tiddeċiedi dwar l-ispejjeż tal-proċedimenti.

20. Il-qorti tar-rinviju temmen li żewġ sitwazzjonijiet huma possibbli:

– "jekk jiġi konkluż li r-rikors għal annullament sabiex tiġi rriveduta l-proċedura ta' sejħa għal offerti kollha, huwa wieħed mill-każijiet eċċezzjonali li fihom huwa kkunsidrat li l-operatur ekonomiku li ma jkunx ipparteċipa fis-sejħa għal offerti huwa intitolat sabiex jirrevedi, il-proċedura għandha tintemm b'sentenza li tiddikjara t-terminazzjoni tas-suġġett tal-kawża, bħala konsegwenza tal-adozzjoni tal-Liġi Reġjonali tal-Liguria Nru 19/2016 […] L-ispejjeż tal-proċedura u t-tariffa unifikata […] għandhom jitħallsu […] mill-konvenut, bir-rimbors korrispondenti tagħhom lir-rikorrenti".

– "min-naħa l-oħra, jekk jiġi użat il-kriterju ermenewtiku stabbilit fis-sentenza Nru 245/2016 tal-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) u jekk jiġi meqjus, għalhekk, li l-kumpanniji rikorrenti ma humiex intitolati li jikkontestaw l-atti tas-sejħa għal offerti, il-proċedura għandha tiġi konkluża permezz tad-dikjarazzjoni ta' inammissibbiltà tat-talba minħabba nuqqas ta' interess li titressaq l-azzjoni, bit-tqassim konsegwenti tal-ispejjeż sostnuti mir-rikorrenti".

21. Fuq il-bażi taċ-ċirkustanzi msemmija hawn fuq, it-TAR ta' Liguria tagħmel din id-domanda preliminari:

"L-Artikolu 1(1), (2) u (3) u l-Artikolu 2(1)(b) tad-Direttiva [89/665/KEE], dwar il-koordinazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-applikazzjoni tal-proċeduri ta' reviżjoni għall-għoti ta' kuntratti ta' provvista pubblika u xogħlijiet pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal provvista u għal xogħlijiet], jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali li tagħti biss il-possibbiltà li jattakkaw

id-dokumenti ta'; proċedura ta' sejħa għal offerti lill-operaturi ekonomiċi li jkunu ppreżentaw applikazzjoni għal parteċipazzjoni fl-imsemmija sejħa għal offerti, anki meta l-kawża tikkontesta l-proċedura ta' sejħa għal offerti fil-prinċipju tagħha peress li r-regoli tagħha jirrendu l-għoti wisq improbabbli?"

## III. Sunt tal-osservazzjonijiet tal-partijiet

22. Il-Gvern Taljan jikkontesta l-ammissibbiltà tad-domanda preliminari permezz tal-argumenti li ġejjin:

– L-ewwel nett, minħabba li l-Artikolu 1(1) tad-Direttiva 89/665 jiddefinixxi l-kamp ta' applikazzjoni b'riferiment għad-Direttiva 2004/18. Peress li s-sejħa għal offerti inkwistjoni kellha l-għan tal-attribuzzjoni ta' konċessjoni ta' servizz pubbliku tat-trasport fuq l-art, id-Direttiva 2004/18 ma tapplikax, l-istess bħad-Direttiva 89/665.

– It-tieni nett, anki jekk wieħed kellu jammetti li dawn japplikaw, l-applikazzjoni tad-Direttiva 89/665 hija bbażata fuq ksur tad-dispożizzjonijiet sostanzjali tad-Direttiva 2004/18. Il-qorti tar-rinviju ma indikatx liema dispożizzjonijiet ġew miksura, iżda rreferiet b'mod vag għal restrizzjoni eċċessiva possibbli tal-kompetizzjoni mingħajr ma speċifikat liema dispożizzjonijiet tal-Unjoni ġew miksura.

23. Rigward il-mertu, il-Gvern Taljan jiddikjara li r-regola ġenerali hija li min ikun astjena volontarjament u liberament milli jipparteċipa fi proċedura tal-għażla, ma huwiex intitolat sabiex jitlob li din tiġi annullata. Madankollu, hemm eċċezzjonijiet għal meta din tiġi kkontestata: i) il-proċedura ta' sejħa għal offerti fil-prinċipju tagħha; ii) in-nuqqas ta' proċedura ta' sejħa għal offerti, minħabba li l-Amministrazzjoni pproċediet għall-għoti dirett tal-kuntratt; u iii) klawżola jew diversi klawżoli fl-avviż ta' sejħa għal offerti li huma kkunsidrati li huma ta' esklużjoni diretta. Huwa jaħseb li din l-iskema hija perfettament kompatibbli mal-prinċipji ġurisprudenzjali stabbiliti fis-sentenza Grossmann Air Service [15].

24. Il-Gvern Taljan jikkonkludi li, f'dan il-każ partikolari, il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) evalwat li l-opportunitajiet tal-ATM ma kinux ineżistenti iżda kienu biss inqas, b'tali mod li d-determinazzjoni tal-eliġibbiltà tagħhom setgħet issir biss wara li titlesta l-proċedura tal-għażla, li kellhom jipparteċipaw fiha.

25. Il-Gvern tar-Repubblika Ċeka, filwaqt li jirreferi wkoll għas-sentenza Grossmann, jipprovdi li, jekk l-offerenti potenzjali jinsabu f'sitwazzjoni diskriminatorja, għandhom jingħataw *locus standi* sabiex jikkontestaw il-klawżoli li jikkawżaw diskriminazzjoni. L-aċċettazzjoni tal-applikazzjoni tagħhom tagħtihom aċċess għall-għoti tal-kuntratt, fejn ikunu jistgħu jiksbu reviżjoni tal-atti tas-sejħa għal offerti fl-ewwel fażi, mingħajr ma jistennew li din tiġi deċiża b'mod finali.

26. Skont il-Gvern ta' Spanja, id-Direttiva 89/665 tistabbilixxi livelli minimi ta' aċċess għall-proċeduri ta' reviżjoni, u huma l-liġijiet interni dawk li għandhom jipprovduhom fil-limiti tal-prinċipji ta' ekwivalenza u ta' effettività. Huwa jibbaża l-analiżi tiegħu fuq il-prinċipju ta' effettività u jirrifjuta li dan ġie miksur, minħabba li l-Artikolu 1(3) tad-Direttiva 89/665 jirrikjedi li l-persuna kkonċernata tkun sofriet ħsara jew qiegħda f'riskju li ssofri ħsara minn ksur allegat tad-dritt Komunitarju. Dan ma huwiex il-każ fir-rigward tar-rikorrent fir-rigward tal-atti ta' sejħa għal offerti li ma pparteċipax fiha.

15 Sentenza tat-12 ta' Frar 2004 (C-230/02, iktar 'il quddiem is-"sentenza Grossmann", EU:C:2004:93).

27. Il-Gvern ta' Spanja jenfasizza li l-leġiżlazzjoni Taljana u l-ġurisprudenza li tinterpretaha joffru modi sabiex tiġi kkontestata s-sejħa, mingħajr ma jkun hemm għalfejn titqies is-sejħa għal offerti, u li r-rikorrent tilef l-opportunità li jikkontesta l-avviż ta' sejħa għal offerti. Għalhekk, issa ma hemmx ġustifikazzjoni għall-preżentazzjoni ta' rikors kontra l-atti ta' proċedura ta' sejħa għal offerti li pparteċipax fiha.

28. Il-Kummissjoni temmen li d-domanda preliminari magħmula hija inammissibbli, minħabba li hija ipotetika, peress li l-kawża prinċipali tilfet is-suġġett tagħha.

29. Rigward il-mertu, il-Kummissjoni tanalizza s-sentenza Grossman u ssostni li r-regoli nazzjonali rigward ir-rikorsi għandhom josservaw il-prinċipju ta' effettività u mhux inaqqsu l-effett utli tad-Direttiva 89/665, imsaħħaħ fl-Artikolu 47 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni.

30. Skont il-Kummissjoni, il-duttrina tal-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) tmur kontra dan il-prinċipju meta titlob ċertezza assoluta li jkun hemm esklużjoni mis-sejħa għal offerti sabiex jiġu attivati l-eċċezzjonijiet għal-*locus standi* tar-rikorrent li ma jkunx ipparteċipa fiha. Il-Qorti tal-Ġustizzja ma talbitx prova ta' ċertezza assoluta, iżda probabbiltà biss.

## IV. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

31. Il-digriet tar-rinviju għal deċiżjoni preliminari ġie rreġistrat fir-Reġistru tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-31 ta' Mejju 2017.

32. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet bil-miktub mill-Gvern Taljan, mill-Gvern Spanjol u mill-Gvern Ċek, kif ukoll mill-Kummissjoni Ewropea. Il-Gvern Taljan u l-Kummissjoni biss ipparteċipaw fis-seduta li saret fis-26 ta' April 2018.

## V. Evalwazzjoni

### *A. Ammissibbiltà tad-domanda preliminari*

33. Il-punt fokali tad-domanda preliminari jikkonċerna l-*locus standi* sabiex isir rikors ta' dawk li, bħal AMT, ma jkunux ipparteċipaw sabiex jingħataw offerta pubblika, b'kunsiderazzjoni tal-fatt li kien hemm probabbiltà kbira li ma jiġux magħżula.

34. Kif diġà ntqal, il-kawża quddiem il-qorti nazzjonali tilfet is-suġġett tagħha bħala riżultat ta' riforma leġiżlattiva, u konsegwentement l-awtorità kontraenti annullat is-sejħa. Madankollu, il-qorti nazzjonali ssostni li xorta huwa essenzjali li tingħata deċiżjoni preliminari mill-Qorti tal-Ġustizzja, sabiex hija tkun tista' tieħu deċiżjoni dwar l-ispejjeż proċedurali.

35. Skont l-Artikolu 267 TFUE, l-għan tad-domanda preliminari huwa li tipprovdi lill-qorti nazzjonali l-gwida neċessarja sabiex tiddeċiedi kawża li jkun hemm dubji fiha rigward l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni.

36. Fil-bidu ta' dawn il-konklużjonijiet fakkart li l-Qorti tal-Ġustizzja kellha l-opportunità tagħti deċiżjoni dwar sitwazzjoni simili, fejn il-kawża prinċipali kienet saret mingħajr suġġett u d-deċiżjoni preliminari kienet utli biss sabiex tingħata deċiżjoni fuq l-ispejjeż.

37. Fil-fatt, fil-kawża Reinke ġie rrikonoxxut li tali deċiżjoni dwar l-ispejjeż hija suġġetta għad-deċiżjoni tal-kawża prinċipali li d-domandi preliminari saru fil-qafas tagħha. Peress li nstabet soluzzjoni għal din it-tilwima, ma kienx hemm bżonn li tingħata risposta għad-domandi magħmula fir-rigward tal-ispejjeż biss [16].

38. Jiena naħseb li r-raġunament fil-kawża Reinke huwa korrett [17] u li huwa konformi ma' manifestazzjonijiet oħrajn tal-istess prinċipju (pereżempju, skont l-Artikolu 58 tal-Istatut tal-Qorti tal-Ġustizzja, appell ma jistax ikun relatat biss mal-impożizzjoni u mal-ammont tal-ispejjeż). Jekk il-proċedura li fiha għandha tapplika r-regola tal-Unjoni titlef is-suġġett tagħha b'mod mhux mistenni, it-tilwima bejn il-partijiet tkun intemmet u l-interpretazzjoni ta' regola tal-Unjoni mill-Qorti tal-Ġustizzja sempliċement ma tkunx għadha meħtieġa, minħabba li ma tistax taffettwa l-kontroversja (ineżistenti).

39. Minkejja dan, it-TAR ta' Liguria tindika li l-evalwazzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-*locus standi* ta' rikorrent sabiex jikkontesta sejħa għal offerti li ma pparteċipax fiha tkun rilevanti għaliha sabiex tkun tista' tiċċara liema parti għandha tħallas l-ispejjeż tal-proċedura li ntemmet u l-ammont ta' dawn l-ispejjeż.

40. Ma naħsibx li din ir-rabta indiretta hija biżżejjed sabiex jitqies li hemm konnessjoni suffiċjenti mad-dritt tal-Unjoni. Il-każ inkwistjoni, fir-realtà, ma jaqax fil-qasam tal-kuntratti amministrattivi, iżda pjuttost fir-regolamentazzjoni tal-ispejjeż tal-proċedura ġudizzjarja. Sakemm ma tkunx applikabbli xi regola tad-dritt tal-Unjoni għal dawn l-ispejjeż (dak li jiġri f'ċerti oqsma materjali, li ser nirreferi għalihom sussegwentement), id-deċiżjoni dwar l-ispejjeż hija bbażata biss fuq id-dritt nazzjonali, u mhux fuq id-dritt tal-Unjoni.

41. L-idea wara l-kawża Reinke hija assoċjata mal-funzjoni tad-domanda preliminari: l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni għandha tkun essenzjali sabiex il-qorti nazzjonali tkun tista' tiddeċiedi rigward il-kawża quddiemha (punt 13 tad-digriet imsemmi), b'tali mod li jekk ma jkunx hemm din il-kawża ma tkunx meħtieġa r-risposta għad-domanda preliminari (punt 16).

42. Id-dritt tal-Unjoni ma jinkludix regolamentazzjoni armonizzata dwar l-ispejjeż tal-proċedura, li l-indirizzar tagħhom jaqa' bis-sħiħ taħt il-kompetenzi tal-Istati Membri. F'ċerti oqsma biss il-leġiżlatur tal-Unjoni wera r-rieda tiegħu li jinfluwenza din il-kwistjoni, jew sabiex jiġu evitati spejjeż li huma ta' piż eċċessiv li jistgħu jiskoraġġixxu l-aċċess għall-ġustizzja f'ċerti setturi tas-sistema [18], jew inkella sabiex jiġi żgurat li kull min sofra ħsara fir-rigward tad-drittijiet tiegħu, jirċievi spejjeż proċedurali proporzjonati u raġonevoli mingħand il-parti l-oħra, għal darba oħra f'ċerti oqsma materjali speċifiċi [19].

43. Madankollu, fil-kawżi fejn id-dritt tal-Unjoni jikkonċerna r-regolazzjoni tal-ispejjeż proċedurali, il-Qorti tal-Ġustizzja ddikjarat li "fl-assenza ta' preċiżjoni tad-dritt tal-Unjoni, huma l-Istati Membri waqt it-traspożizzjoni ta' direttiva, li għandhom jiżguraw l-effett sħiħ ta' din u li għandhom marġni wiesgħa ta' diskrezzjoni sabiex jagħżlu l-mezzi għat-traspożizzjoni". Rigward il-każ deċiż hemmhekk,

16 Punt 16.

17 Ovvjament, jista' jiġi argumentat li ċ-ċirkustanzi tal-kawża Reinke ma kinux identiċi għal din il-kawża. Madankollu, jiena nemmen li, minkejja xi differenzi inċidentali, ma hemm ebda dubju rigward is-similarità bejn it-tnejn li huma.

18 Artikolu 10(a) tad-Direttiva 85/337/KEE tal-Kunsill tas-27 ta' Ġunju 1985 dwar l-istima ta' l-effetti ta' ċerti proġetti pubbliċi u privati fuq l-ambjent (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 15, Vol. 1, p. 248) u 15*bis* tad-Direttiva 96/61/KE tal-Kunsill tal-24 ta' Settembru 1996 dwar il-prevenzjoni u l-kontroll integrat tat-tniġġis (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 15, Vol. 3, p. 80).

19 Artikolu 14 tad-Direttiva 2004/48/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 fuq l-infurzar tad-drittijiet tal-proprjetà intellettwali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 17, Vol. 2, p. 32); u l-Artikolu 6(3) tad-Direttiva 2011/7/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Frar 2011 dwar il-ġlieda kontra l-ħlas tard fi transazzjonijiet kummerċjali (ĠU 2011, L 48, p. 1).

rigward id-dritt fuq l-ambjent, il-Qorti tal-Ġustizzja pprovdiet li għandhom "jittieħdu inkunsiderazzjoni d-dispożizzjonijiet kollha tad-dritt nazzjonali li huma rilevanti u, b'mod partikolari, d-dispożizzjonijiet ta' sistema nazzjonali ta' għajnuna legali kif ukoll ta' skema ta' protezzjoni tal-ispejjeż", kif ukoll "id-differenzi kbar bejn il-leġiżlazzjonijiet nazzjonali f'dan il-qasam"[20].

44. Jekk din id-diskrezzjoni wiesgħa, flimkien mar-rikonoxximent tal-karatteristiċi partikolari ta' kull sistema nazzjonali, teżisti f'każijiet fejn id-dritt tal-Unjoni jaffettwa r-regolazzjoni tal-ispejjeż tal-proċedura, il-libertà tal-Istati Membri hija saħansitra ikbar f'territorju li ma għandux regolamentazzjoni Komunitarja.

45. F'din il-kawża, peress li hemm dibattitu dwar l-ispejjeż[21], tiġi affettwata b'mod strett l-interpretazzjoni tar-regolamenti interni rigward kif jitqassmu bejn il-partijiet, kif ukoll is-setgħat tal-qorti sabiex tirregolahom. Fir-rigward ta' kunflitt limitat għal dawn l-ispejjeż tal-proċedura, huwa d-dritt nazzjonali li għandu jipprovdi l-linji gwida sabiex jiddeċiedi dwarhom u mhux id-dritt tal-Unjoni li, nirrepeti, ma jistabbilixxihomx f'dan il-qasam materjali.

46. Huwa possibbli li, minkejja li ma hemm ebda armonizzazzjoni Komunitarja dwar l-ispejjeż applikabbli għal dan it-tip ta' kawżi, il-karatteristiċi tal-kawża prinċipali jfixklu r-rispett għar-regoli fundamentali u għall-prinċipji ġenerali tat-TFUE, iżda, sabiex isir hekk, ikun indispensabbli li jkun hemm xi waħda mil-libertajiet bażiċi miksura, li lanqas ma huwa insinwat fid-digriet tar-rinviju.

47. Fl-aħħar nett, mingħajr ma għandhom l-intenzjoni li jissostitwixxu lill-qorti tar-rinviju fil-fehmiet tagħha jew li jinterferixxu fil-libertà tagħha li tagħżel xi formula jew oħra minn dawk offruti fid-dritt nazzjonali tagħha, ir-regoli traskritti preċedentement tal-kodiċi ta' proċedura ċivili u amministrattivi tagħhom jagħtuhom biżżejjed appoġġ sabiex, tkun xi tkun is-soluzzjoni possibbli li tista' tingħata għall-problema tal-*locus standi* tar-rikorrent, tieħu deċiżjoni rigward l-impożizzjoni tal-ispejjeż fuq bażi separata minn dik il-problema.

48. Minn din il-perspettiva, biżżejjed li wieħed jiftakar li, skont id-dritt intern, meta "il-kwistjoni fil-kawża tkun kompletament ġdida" jew meta "tinbidel il-ġurisprudenza dwar il-kwistjonijiet irriveduti"[22], il-qorti tista' tikkumpensa, totalment jew parzjalment, l-ispejjeż bejn il-partijiet. Għaldaqstant, għandha libertà ta' għażla sħiħa f'dan ir-rigward, kemm jekk, f'konformità mas-sentenza tal-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali), tirrifjuta l-*locus standi* ta' AMT kif ukoll jekk taċċettaha.

49. Għaldaqstant, inqis li t-talba għal deċiżjoni preliminari hija inammissibbli, minħabba li r-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja ma hijiex neċessarja u din il-qorti ma għandhiex il-ġurisdizzjoni sabiex tiddeċiedi fuq l-applikazzjoni tas-sistema Taljana tal-ispejjeż proċedurali, li hija purament interna.

### *B. Fuq il-mertu*

50. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja taċċetta li tiddeċiedi rigward il-mertu tad-domanda preliminari, ser nagħti l-opinjoni tiegħi b'mod sussidjarju. Dan ser nagħmlu billi nipprova niddelimita, l-ewwel nett, is-sistema legali applikabbli, sabiex imbagħad nipproponi soluzzjoni għad-domanda magħmula.

20 Sentenza tat-11 ta' April 2013, Edwards u Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punti 37 u 38).

21 Il-qorti tar-rinviju ma toffrix informazzjoni li tenfasizza l-kwistjoni bejn il-partijiet fir-rigward tal-impożizzjoni u tal-ammont tal-ispejjeż proċedurali (futuri). Barra minn hekk, il-partijiet kollha rrifjutaw li jintervjenu fil-proċedura ta' deċiżjoni preliminari, fatt li, fil-fehma tiegħi, ma jurix xi interess kbir min-naħa tagħhom fir-rigward tas-soluzzjoni.

22 Fid-digriet tar-rinviju huwa ddikjarat li l-leġiżlazzjoni u l-ġurisprudenza preċedenti tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) dwar il-*locus standi* sabiex issir reviżjoni minn min ma jkunx ipparteċipa fis-sejħa għal offerti kienu "f'konformità mal-ġurisprudenza Komunitarja". Is-sitwazzjoni nbidlet, skont il-qorti tar-rinviju, wara s-sentenza kostituzzjonali Nru 245/2016, "preċedent awtorevoli ħafna" li diġà ġiet applikata f'sentenzi sussegwenti tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat).

*1. Il-kuntest legali applikabbli*

51. L-għan tal-offerta kkontestata kien li talloka l-provvista ta' servizzi pubbliċi tat-trasport tal-passiġġieri fuq l-art. Dawn it-tipi ta' servizzi jaqgħu fil-qasam speċifiku tar-Regolament Nru 1370/2007, li l-Artikolu 5 tiegħu jirregola l-"għoti ta' kuntratti għal servizz pubbliku" fis-settur tat-trasport.

52. Ma jistax jiġi dedott b'mod ċert mill-informazzjoni li tinsab fid-digriet tar-rinviju, f'din il-kawża, jekk dan kienx "kuntratt ta' konċessjoni ta' servizz" jew "kuntratt pubbliku ta' servizzi". Għalkemm iż-żewġ figuri għandhom karatteristiċi simili [23], huma differenti minħabba li, fil-każ tal-konċessjonijiet, hemm id-dritt li jiġi operat is-servizz (waħdu jew inkella akkumpanjat bi ħlas) u, fil-każ tal-kuntratti ta' servizzi, hemm il-ħlas mill-entità magħżula, favur il-fornitur ta' dawn is-servizzi [24].

53. L-inklużjoni tal-kuntratt inkwistjoni f'xi waħda mill-kategorija għandha ssir mill-qorti nazzjonali li, għall-kuntrarju tal-Qorti tal-Ġustizzja, għandha l-elementi kollha tal-fatti sabiex tagħmel dan. Il-klassifikazzjoni tagħha tkun rilevanti biex tara liema skema legali tapplika għalih, skont l-Artikolu 5(1) tar-Regolament Nru 1370/2007 [25].

54. Wara dan, ser nindirizza l-problema tal-*locus standi* sabiex issir reviżjoni fiż-żewġ ipoteżi.

*a) Konċessjoni ta' servizz pubbliku tat-trasport*

55. L-ewwel ipoteżi hija li kienet konċessjoni ta' servizzi, kif jipprovdu wħud mill-osservazzjonijiet bil-miktub u jista' jiġi dedott mill-proċedura ta' sejħa għal offerti, peress li tirreferi għall-Artikolu 30 tal-Kodiċi ta' Kuntratti Pubbliċi, li jirregola speċifikament il-"konċessjonijiet ta' servizzi" [26].

56. Il-Gvern tal-Italja jinvoka l-eżistenza ta' għoti sabiex jikkontesta l-invokazzjoni tad-Direttiva 89/665. Huwa jirraġuna li, peress li l-Artikolu 1(1) tagħha jistabbilixxi l-kamp ta' applikazzjoni tagħha b'riferiment għad-Direttiva 2004/18, din tal-aħħar ma hijiex applikabbli għal għoti bħal dan.

57. Il-Kummissjoni, għall-kuntrarju, issostni li fl-Italja, l-Artikolu 30(7) tal-Kodiċi ta' Kuntratti Pubbliċi jestendi l-applikazzjoni tad-Direttiva 89/665 għall-konċessjonijiet ta' servizzi pubbliċi. Għalhekk, hemm rabta Komunitarja bejn il-liġi nazzjonali u d-dritt tal-Unjoni, li fuqhom hija bbażata l-ġurisdizzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja sabiex tirrispondi domanda preliminari, skont ġurisprudenza stabbilita [27].

23 Ara l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Sharpston fil-kawża Hörmann Reisen (C-292/15, EU:C:2016:480), punt 26; u dawk tal-Avukat Ġenerali Cruz Villalón fil-kawża Norma-A u Dekom (C-348/10, EU:C:2011:468), punti 39 *et seq.*

24 Hawnhekk għandu jiġi miżjud li l-fornitur tas-servizzi għandu jieħu r-responsabbiltà tar-riskju tal-operat tas-servizz. Ara s-sentenza tal-10 ta' Novembru 2011, Norma-A u Dekom (C-348/10, EU:C:2011:721), punt 44.

25 "Kuntratti għal servizz pubbliku għandhom jingħataw skond ir-regoli stabbiliti f'dan ir-Regolament. Madankollu, kuntratti ta' servizzi jew kuntratti għal servizz pubbliku, kif definiti fid-Direttivi 2004/17/KE jew 2004/18/KE, għal servizzi ta' trasport ta' passiġġieri bix-xarabank jew bit-tram għandhom jingħataw skond il-proċeduri previsti f'dawk id-Direttivi fejn tali kuntratti ma jieħdux il-forma ta' kuntratti ta' konċessjonijiet ta' servizz kif definit f'dawk id-Direttivi".

26 Skont dan l-artikolu, "id-dispożizzjonijiet tal-Kodiċi ta' Kuntratti Pubbliċi ma japplikawx għal konċessjonijiet ta' servizzi sakemm ma jkunx ipprovdut f'dan l-artikolu". Fil-paragrafu 3 hemm il-possibbiltà ta' parteċipazzjoni f'"sejħa għal offerti informali li jkunu mistednin jieħdu sehem fiha mill-inqas ħames kompetituri", bħala metodu għall-għażla tal-konċessjonarju, liema proċedura hija prevista f'din il-kawża.

27 "[I]nterpretazzjoni, mill-Qorti tal-Ġustizzja, tad-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni f'sitwazzjonijiet li ma jaqgħux taħt il-kamp ta' applikazzjoni ta' dan tal-aħħar hija ġġustifikata meta dawn id-dispożizzjonijiet ikunu saru applikabbli għal tali sitwazzjonijiet permezz tad-dritt nazzjonali b'mod dirett u inkundizzjonat, bil-għan li jiġi żgurat trattament identiku għal dawn is-sitwazzjonijiet u għal dawk li jaqgħu taħt il-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-Unjoni" (sentenza tad-19 ta' Ottubru 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773), punt 27, u l-ġurisprudenza ċċitata).

58. B'dan ir-raġunament, id-Direttiva 89/665 tista' tkun applikabbli. Madankollu, "it-teħid inkunsiderazzjoni tal-limiti li l-leġiżlatur nazzjonali seta' jadotta għall-applikazzjoni tad-dritt Komunitarju għal sitwazzjonijiet purament interni, li huwa applikabbli għalihom biss permezz tal-liġi nazzjonali li għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju, jikkorrispondi mad-dritt intern" u, konsegwentement, mal-ġurisdizzjoni esklużiva tal-qrati tal-Istat Membru kkonċernat [28].

59. Barra minn hekk, ir-regolamentazzjoni speċifika tas-servizz pubbliku tat-trasport fuq l-art tal-passiġġieri rrikonoxxut fir-Regolament Nru 1370/2007 tissuġġetta l-allokazzjoni tal-għoti rispettiv għar-regoli tal-paragrafi 2 sa 6 tal-Artikolu 5 ta' dak l-istess regolament u żżid, fil-paragrafu 7, li d-deċiżjonijiet adottati skont dawk il-paragrafi għandhom ikunu jistgħu jiġu "riveduti b'mod effettiv u bla dewmien, fuq talba ta' kwalunkwe persuna li jkollha jew kellha interess li tikseb kuntratt partikulari u li kienet jew li tkun qed tirriskja li ssofri xi danni minħabba xi allegat ksur, fuq il-bażi li tali deċiżjonijiet jkunu kisru l-liġi tal-Komunità jew regoli nazzjonali li jimplimentaw dik il-liġi".

60. Għalhekk, wieħed jinnota li d-dispożizzjonijiet tar-Regolament Nru 1370/2007 u dawk tal-Artikolu 1(3) tad-Direttiva 89/665 jikkoinċidu b'mod sostanzjali f'dan il-punt. Mingħajr ebda sorpriża, il-premessa 21 tal-imsemmi regolament hawn fuq tipprovdi li "[p]rotezzjoni legali effettiva għandha tkun garantita, mhux biss għall-għotjiet li jaqgħu taħt il-kamp ta' applikazzjoni [tad-Direttivi 2004/17 u 2004/18], iżda wkoll fil-każ ta' kuntratti oħrajn mogħtija skond dan ir-Regolament. Proċedura ta' reviżjoni effettiva hija meħtieġa u għandha tkun paragunabbli, fejn ikun xieraq, mal-proċeduri relevanti stipulati fid-Direttiva tal-Kunsill 89/665/KEE […] u d-Direttiva tal-Kunsill 92/13/KEE […]".

61. Fil-qosor, għalkemm permezz ta' approċċ differenti, ir-riżultat milħuq huwa l-istess: l-obbligu li jiġu stabbiliti proċeduri effettivi ta' tressiq ta' reviżjoni. Il-kontroversja, fuq il-bażi ta' din il-premessa, tikkonsisti f'li jiġi ċċarat sa fejn impriżi li ma jkunux ipparteċipaw fil-proċedura ta' sejħa għal offerti għandu jkollhom aċċess għal dawn l-ilmenti.

*b) Kuntratt ta' servizzi tat-trasport*

62. It-tieni ipoteżi hija li n-negozju legali inkwistjoni jaqa' taħt il-kategorija ta' kuntratt ta' servizzi tat-trasport. Fil-fatt, fl-"avviż perjodiku indikattiv" tat-22 ta' Frar 2014, id-Direttiva 2004/17 [29] hija ċċitata b'mod esklużiv u l-iktar offerta vantaġġuża ekonomikament hija stabbilita bħala kriterju għall-għoti. Barra minn hekk, il-proċedura ta' sejħa għal offerti tad-29 ta' Mejju 2015, fil-punt 2, tirreferi għal korrispettiv għall-fornitur, li jiġi speċifikat b'mod definittiv fl-ittri tal-istedina sabiex tiġi ppreżentata l-offerta ekonomika msemmija fil-punt 6.

63. Għalhekk, jista' jiġi argumentat li dawn il-karatteristiċi tal-kuntratt jagħmluh differenti mill-konċessjoni ta' servizzi tat-trasport, kif iddefinit fl-Artikolu 1(3)(b) tad-Direttiva 2004/17 [30], u għalhekk jiġi kklassifikat mal-kuntratti ta' servizzi tat-trasport. F'dan il-każ, l-Artikolu 5(1) tar-Regolament Nru 1370/2007 iwassal għall-applikazzjoni tad-Direttiva 2004/17 u, għalhekk, għas-sistema ta' reviżjoni prevista fl-Artikoli 1 u 2 tad-Direttiva 92/13, analoga għal dik korrispondenti tad-Direttiva 89/665, li l-qorti tar-rinviju tistaqsi dwarha.

28 Sentenza tat-18 ta' Ottubru 1990, Dzodzi (C-297/88 u C-197/89, EU:C:1990:360), punti 41 u 42.

29 L-Artikolu 41 ta' din id-direttiva jikkonċerna dan l-avviż.

30 "Konċessjoni ta' servizz hija kuntratt ta' l-istess tip tal-kuntratt ta' servizz minbarra għall-fatt li l-konsiderazzjoni [korrispettiv] għall-provvediment ta' servizzi tikkonsisti jew fid-dritt biex jiġi esplojtat is-servizz biss jew f'dak id-dritt flimkien ma' ħlas".

*2. Risposta għad-domanda preliminari*

64. Għalkemm il-qofol tad-diskussjoni jiffoka fuq il-*locus standi* sabiex tiġi kkontestata s-sejħa għal offerti u, għalhekk, fuq id-dritt ta' aċċess għas-sistema ta' reviżjoni, id-digriet tar-rinviju jestendiha għal kontenut ieħor, billi jiċċita, b'mod ġeneriku, l-Artikoli 1(1), (2) u (3) u l-Artikolu 2(1)(b) tad-Direttiva 89/665.

65. Il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) tibbaża d-deċiżjoni tagħha fuq il-ġurisprudenza tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) sabiex, fis-sentenza Nru 245/2016, tipprovdi premessa li naħseb diffiċli li tiġi miċħuda: min astjena volontarjament u liberament milli jipparteċipa fi proċedura tal-għażla ma għandux *locus standi*, bħala prinċipju, sabiex jitlob li din tiġi annullata. Dan il-kriterju huwa konformi ma' dak li pprovdiet il-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Grossman, meta interpretat l-Artikolu 1(3) tad-Direttiva 89/665 [31].

66. Madankollu, il-qrati supremi Taljani jipprovdu li l-proċeduri ta' reviżjoni jistgħu jinfetħu wkoll għal dawk li ma jkunux ipparteċipaw fl-offerta, f'ċerti sitwazzjonijiet eċċezzjonali. Fost dawn tal-aħħar, fil-kliem tas-sentenza kostituzzjonali Nru 245/2016 insibu, "[i]l-każijiet fejn tiġi kkontestata l-assenza ta' eżistenza ta' sejħa għal offerti jew avviż tagħha jew il-każijiet fejn jiġu kkontestati l-klawżoli tal-avviż ta' kuntratt f'termini ta' esklużjoni diretta jew, finalment, klawżoli li jimponu piżijiet manifestament inkomprensibbli jew totalment sproporzjonati jew li jagħmlu l-preżentazzjoni ta' offerta impossibbli".

67. Għal darba oħra, dan il-ftuħ tal-*locus standi* sabiex issir reviżjoni naħseb li huwa konformi ma' dak li pprovdiet il-Qorti tal-Ġustizzja rigward l-ipoteżi li l-klawżoli tal-avviż ta' sejħa għal offerti jew tal-ispeċifikazzjonijiet kienu, fihom infushom, diskriminatorji sa fejn jikkostitwixxu restrizzjoni tal-parteċipazzjoni ta' xi impriża jew xi impriżi [32]. Jekk il-"possibbiltajiet li dan il-kuntratt jingħata [lill-impriżi msemmija hawn fuq] huma *nulli* minħabba l-eżistenza tal-karatteristiċi [diskriminatorji] msemmija" [33], għandhom jiġu rrikonoxxuti *locus standi* sabiex issir reviżjoni mingħajr ma jkun meħtieġ li pparteċipaw fis-sejħa għal offerti [34].

68. Għaldaqstant, ma nara ebda diskrepanza bejn l-interpretazzjoni tad-Direttiva 89/665 magħmula mill-Qorti tal-Ġustizzja u dik tal-qrati supremi Taljani, fir-rigward tar-regoli nazzjonali tagħhom, sabiex, mingħajr ma jintervjenu fil-proċedura ta' sejħa għal offerti, dawk li jippruvaw jikkontestaw il-klawżoli diskriminatorji li jagħlqu kompletament l-aċċess tagħhom għaliha jkollhom *locus standi*.

69. Peress li d-domanda preliminari hija limitata biss sabiex jiġi ċċarat il-kunflitt ipotetiku bejn id-Direttiva 89/665 u r-regoli nazzjonali, b'mod astratt, huwa biżżejjed dak li ntqal sabiex tali inkonsistenza tiġi miċħuda. Il-qorti tar-rinviju tagħmel din id-domanda f'termini li, fir-realtà, ma jirriflettux l-isfumaturi tal-każistika tal-qrati supremi tagħha, kif jirriżulta mill-ġurisprudenza nazzjonali [35].

31 Sentenza Grossman, punt 27: "Il-parteċipazzjoni fil-proċedura għall-għoti ta' kuntratt tista', fil-prinċipju, tikkostitwixxi b'mod validu […] rekwiżit li t-twettiq tiegħu huwa meħtieġ sabiex jiġi ddeterminat li l-persuna kkonċernata għandha interess li tikseb il-kuntratt inkwistjoni jew tista' ssofri ħsara minħabbba n-natura allegatament illegali tad-deċiżjoni ta' għoti ta' dak il-kuntratt. Jekk ma tkunx ippreżentat offerta, din il-persuna diffiċli turi li għandha interess sabiex topponi din id-deċiżjoni jew li sofriet ħsara jew tista' ssofri ħsara bħala riżultat ta' dak l-għoti".

32 *Ibidem*, punt 28: "Jekk impriża ma tkunx ippreżentat offerta minħabba l-eżistenza ta' karatteristiċi *allegatament diskriminatorji* fid-dokumenti relatati mas-sejħa għal offerti jew fl-ispeċifikazzjonijiet ta' klawżoli amministrattivi, li jkunu pprekludewha speċifikament milli tkun tista' tipprovdi s-servizzi mitluba kollha". F'dan il-każ, l-impriża għandha "jkollha d-dritt li teżerċita direttament kontra dawn il-karatteristiċi, anki qabel ma tiġi konkluża l-proċedura għall-għoti tal-kuntratt pubbliku inkwistjoni" (mingħajr korsiv fil-verżjoni oriġinali).

33 *Ibidem*, punt 29 (mingħajr korsiv fil-verżjoni oriġinali).

34 *Ibidem*, punt 30: "Konsegwentement, għandu jkun possibbli li impriża tippreżenta rikors direttament kontra karatteristiċi diskriminatorji bħal dawn, mingħajr ma tistenna li l-proċedura tal-għoti tal-kuntratt tiġi konkluża".

35 Ara t-traskrizzjoni tagħha fil-punt 18 ta' dawn il-konklużjonijiet.

70. Peress li r-risposta tapplika għall-fatti tal-kawża prinċipali, fejn id-deċiżjoni dwar l-assenza ta' *locus standi* ta' AMT saret finali, huwa ċertament dibattibbli[36] jekk l-iskala reġjonali tas-servizz tat-trasport fuq l-art (minflok ma tinqasam f'lottijiet provinċjali jew ta' livell iktar baxx) kinitx, fiha nnifisha, *diskriminatorja*. Huwa differenti l-fatt li impriżi żgħar ma kellhomx il-mezzi, waħedhom, sabiex jipparteċipaw f'sejħa għal offerti b'dawk il-karatteristiċi, li normalment huma inerenti f'sejħiet għal offerti kbar.

71. Fi kwalunkwe każ, il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) ikkunsidrat li, bil-mod kif ġiet ikkonfigurata s-sejħa għal offerti, kien hemm probabbiltà kbira li AMT ma jiksbux l-għoti, iżda mhux impossibbiltà assoluta[37]. Għalhekk hija rrifjutat li kien hemm "impediment reali u effettiv għal parteċipazzjoni fis-sejħa għal offerti". Fir-rigward ta' evalwazzjoni definittiva rigward il-kontenut tal-klawżoli rispettivi, dawn id-deċiżjonijiet ma jistgħux jorbtu lill-qorti tar-rinviju u dan għandu japplika wkoll għar-risposta għad-domanda preliminari.

72. Il-Kummissjoni tuża s-sentenza Grossman sabiex targumenta li ma hijiex neċessarja ċertezza assoluta fl-esklużjoni ta' sejħa għal offerti, iżda biżżejjed li jkun hemm sempliċi probabbiltà li jkun hemm ċaħda sabiex l-impriża kkonċernata tkun tista' tikkontesta din is-sejħa għal offerti mingħajr ma tkun ipparteċipat fiha.

73. L-interpretazzjoni tiegħi tas-sentenza Grossman ma taqbilx kompletament ma' dik tal-Kummissjoni. Naħseb li huwa perikoluż li jiġi introdott il-kalkolu tal-probabbiltajiet bħala l-uniku fattur deċiżiv sabiex jiġi solvut dan id-dibattitu. Kwalunkwe impriża tista' targumenta, f'dak il-każ, li l-klawżoli ta' sejħa għal offerti (anki jekk ma jkunux diskriminatorji) ikollhom effett *probabbli* ċ-ċaħda tagħha u dan iwassal għal eventwali kontestazzjonijiet li ma jkunux serji, li jsiru minn dawk li jkunu għażlu li ma jipparteċipawx fil-proċedura tal-għoti.

74. Madankollu, fi kwalunkwe każ, nirrepeti, ma hijiex il-Qorti tal-Ġustizzja li għandha tiddeċiedi jekk il-Corte Costituzionale (il-Qorti Kostituzzjonali) kinitx iġġustifikata meta ċaħdet, f'din il-kawża *unika*, il-*locus standi* ta' AMT. Dak li huwa deċiżiv — u ninsisti li d-domanda tal-qorti tar-rinviju tikkonċerna l-kunflitt bejn ir-regola nazzjonali u d-Direttiva 89/665— huwa jekk id-duttrina *ġenerali* tal-qrati supremi Taljani dwar il-*locus standi* tar-reviżjoni (miċħuda bħala prinċipju, għalkemm ammissibbli f'ċerti każijiet) tal-operaturi ekonomiċi li ma jkunux ipparteċipaw f'sejħa għal offerti hijiex konformi mad-dritt tal-Unjoni. Jien naħseb li fil-fatt hija konformi.

## VI. Konklużjoni

75. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja:

"1) Tiddikjara d-domanda preliminari tat-Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Liguria, l-Italja) inammissibbli.

2) Sussidjarjament, tiddikjara li l-Artikolu 1(1), (2) u (3) u l-Artikolu 2(1)(b) tad-Direttiva tal-Kunsill 89/665/KEE tal-21 ta' Diċembru 1989 dwar il-koordinazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-applikazzjoni tal-proċeduri ta' reviżjoni għall-għoti ta'

36 Jistgħu jiġu ppreżentati raġunijiet ta' effiċjenza u ekonomiji ta' skala sabiex jiġu mfassla oqsma ta' provvista tas-servizzi pubbliċi tat-trasport fit-triq ta' ċertu livell (pereżempju reġjonali), minflok ma jiġu maqsuma f'livelli iktar baxxi. L-għażla bejniethom issir mill-awtoritajiet kompetenti, li għandhom jikkunsidraw ukoll jekk l-għażla ta' lott uniku timplikax ostakoli sproporzjonati għall-aċċess tal-operaturi ekonomiċi iżgħar. F'din il-kawża, l-Awtorità responsabbli għall-konformità tal-kompetizzjoni u l-infurzar tar-regoli tas-suq, fil-25 ta' Ġunju 2015, stiednet lill-Aġenzija Reġjonali għat-Trasport Pubbliku Lokali ta' Liguria sabiex tistabbilixxi "lottijiet multipli li jiżguraw l-iktar parteċipazzjoni wiesgħa possibbli fl- proċedura ta' kompetizzjoni".

37 Fir-rikors ta' AMT quddiem it-TAR ta' Liguria, dik l-impriża ddikjarat li l-avviż tas-sejħa għal offerti "*illimita* b'mod sinjifikattiv il-possibbiltà ta' parteċipazzjoni […] tal-operaturi żgħar u ta' daqs medju, bħall-impriżi tat-trasport pubbliku lokali, filwaqt li dawn ġew obbligati jfittxu akkost ta' kollox l-assoċjazzjoni bl-operaturi kbar" (paġna 51 tar-rikors) (mingħajr korsiv fil-verżjoni oriġinali).

kuntratti ta' provvista pubblika u xogħlijiet pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal provvista u għal xogħlijiet], ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali, skont l-interpretazzjoni tal-qrati supremi tagħha, li tipprovdi li:

– min ikun astjena volontarjament u liberament milli jipparteċipa fi proċedura ta' għażla tal-offerenti ma jkollux *locus standi*, fil-prinċipju, sabiex jitlob li din tiġi annullata;

– issir eċċezzjoni għal din ir-regola fil-każijiet li fihom tiġi kkontestata l-ineżistenza tas-sejħa għal offerti jew l-assenza ta' avviż tagħha, jew klawżoli tal-avviż ta' sejħa għal offerti ta' esklużjoni diretta jew, finalment, klawżoli li jimponu piżijiet manifestament inkomprensibbli jew totalment sproporzjonati jew li jagħmlu l-preżentazzjoni tal-offerta impossibbli."

i — Fin-nota f'qiegħ il-paġna 20 ta' dan it-test saret modifika ta' natura lingwistika, wara li kien tqiegħed online għall-ewwel darba.