KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
SHARPSTON
ippreżentati fis-27 ta' Settembru 2018[1]

Kawża C-375/17

Stanley International Betting Ltd
Stanleybet Malta Ltd
vs
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
fil-preżenza ta':
Lottomatica SpA,
Lottoitalia Srl

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Libertà ta' stabbiliment, libertà li jiġu pprovduti servizzi u prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni Ewropea – Konċessjoni għall-ġestjoni tal-logħba tal-Lotto – Għażla tal-leġiżlatur nazzjonali dwar l-għoti ta' konċessjoni lil operatur wieħed – Kalkolu tal-valur tal-kuntratt – Klawżola ta' rtirar"

1. "Id-dinja la qatt rat u la qatt ma hi ser tara lotterija perfettament ġusta"[2].

2. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) tirrigwarda proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku għall-għoti ta' kuntratti esklużiv lil operatur għall-ġestjoni tal-logħba tal-lotterija kompjuterizzata tal-Italja – "Lotto" – u logħob numeriku ieħor b'rati fissi. Fil-proċedimenti quddiem il-qrati Taljani, Stanley International Betting Ltd u Stanleybet Malta Ltd (iktar 'il quddiem il-"kumpanniji Stanley") ikkontestaw ir-regoli domestiċi li jippermettu lill-awtoritajiet Taljani rilevanti jippubblikaw sejħa għal offerti f'dan ir-rigward. Dawn il-kumpanniji jsostnu li, bl-aspetti tal-kuntratt offrut, l-awtoritajiet nazzjonali effettivament ħolqu ostakolu li jillimita l-aċċess għas-suq ta' operaturi bħalhom bi ksur tad-Direttiva 2014/23/UE dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjoni,[3] tad-dispożizzjonijiet tat-Trattat dwar il-libertajiet ta' stabbiliment u d-dritt li jiġu pprovduti servizzi u tal-prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni Ewropea.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3. L-Artikolu 49 TFUE jipprevedi li r-restrizzjonijiet għal-libertà ta' stabbiliment ta' ċittadini ta' Stat Membru fit-territorju ta' Stat Membru ieħor għandhom jiġu pprojbiti.

1 Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

2 Adam Smith, *Wealth of Nations*, 1776, Ktieb 1, Kapitolu X, Parti 1.

3 Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 (ĠU 2005, L 94, p. 1; rettifiki fil-ĠU 2015, L 114, p. 24 u fil-ĠU 2018, L 82, p. 17) (iktar 'il quddiem id-"Direttiva").

4. L-Artikolu 56 TFUE jistipula li r-restrizzjonijiet fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi fl-Unjoni huma pprojbiti fir-rigward ta' ċittadini ta' Stati Membri li huma stabbiliti fi Stat Membru għajr dak tal-persuna li għaliha huma intiżi s-servizzi.

5. L-Artikoli 49 TFUE u 56 TFUE huma mingħajr preġudizzju għad-dispożizzjonijiet stabbiliti mil-liġi, mir-regolamenti jew mill-azzjonijiet amministrattivi li jipprevedu trattament speċjali għaċ-ċittadini barranin għal raġunijiet ta' politika pubblika, sigurtà pubblika jew saħħa pubblika (Artikoli 52 u 62 TFUE rispettivament).

6. Id-Direttiva 2014/23 tistabbilixxi regoli dwar il-proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku minn awtoritajiet kontraenti u entitajiet kontraenti permezz ta' konċessjoni fejn il-valur stmat tagħha ma jkunx inqas mil-limitu ta' EUR 5 186 000 (Artikoli 1(1) u 8(1)). B'konformità mal-punt 10 tal-Artikolu 5, "dritt esklużiv" ifisser "dritt mogħti minn awtorità kompetenti ta' Stat Membru permezz ta' kwalunkwe liġi, regolament jew dispożizzjoni amministrattiva ppubblikata li hi kompatibbli mat-Trattati li l-effett tagħha jkun li tillimita l-eżerċizzju ta' attività għal operatur ekonomiku uniku u li taffettwa sostanzjalment l-abbiltà ta' operaturi ekonomiċi oħra li jwettqu attività bħal din".

7. L-Artikolu 10 jaqa' taħt it-Taqsima "Esklużjonijiet". Dan l-artikolu jidentifika dawk il-konċessjonijiet mogħtija minn awtoritajiet kontraenti u entitajiet kontraenti li ma jaqgħux fil-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva. L-Artikolu 10(9) jistipula li d-Direttiva ma tapplikax għal konċessjonijiet ta' servizz għal servizzi ta' lotterija li huma koperti mill-kodiċi CPV 92351100-7, mogħtija minn Stat Membru lil operatur ekonomiku fuq il-bażi ta' dritt esklużiv.[4] Il-premessa 35 tad-Direttiva tistipula f'dan ir-rigward li "[d]in id-Direttiva m'għandhiex taffettwa l-libertà tal-Istati Membri li jagħżlu, f'konformità mad-dritt tal-Unjoni, il-metodi biex jorganizzaw u jikkontrollaw l-operat tal-logħob tal-ażżard u tal-imħatri, inkluż permezz ta' awtorizzazzjonijiet. Huwa adatt li mill-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-Direttiva jiġu esklużi konċessjonijiet relatati mat-tħaddim ta' lotteriji mogħtijin minn Stat Membru lil operatur ekonomiku abbażi ta' dritt esklussiv mogħti permezz ta' proċedura mingħajr pubbliċità skont liġijiet, regolamenti jew dispożizzjonijiet amministrattivi nazzjonali ppublikati applikabbli f'konformità mat-TFUE. Dik l-esklużjoni hija ġġustifikata bl-għoti ta' dritt esklussiv lil operatur ekonomiku, biex b'hekk proċedura kompetittiva ma tkunx applikabbli, kif ukoll permezz tal-ħtieġa li tinżamm il-possibbiltà għall-Istati Membri li jirregolaw is-settur tal-logħob tal-ażżard fuq livell nazzjonali fid-dawl tal-obbligi tagħhom f'termini ta' protezzjoni tal-ordni pubbliku u soċjali".

8. Skont l-Artikolu 51(1), "[l]-Istati Membri għandhom idaħħlu fis-seħħ il-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi meħtieġa biex ikunu konformi ma' din id-Direttiva sat-18 ta' April 2016 […]". L-Artikolu 54 jispeċifika li din id-direttiva "m'għandhiex tapplika għall-għoti ta' konċessjonijiet offruti jew mogħtija qabel is-17 ta' April 2014".

Id-dritt Taljan

9. L-Artikolu 1(653) tal-Liġi Nru 190 tal-2014 (deskritta mill-qorti tar-rinviju bħala l-"Liġi ta' Stabbilità tal-2015") tat responsabbiltà lill-Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (l-Aġenzija tad-Dwana u tal-Monopolji tal-Istat, iktar 'il quddiem l-"ADM") sabiex torganizza l-offerta għall-għoti ta' konċessjoni esklużiva għall-ġestjoni tal-Lotto u ta' logħob numeriku ieħor b'rati fissi fl-Italja.

4 Is-"CPV" huwa l-"Vokabularju Komuni tal-Akkwist" li jistabbilixxi "sistema waħdanija ta' klassifikazzjoni applikabbli għall-akkwist pubbliku biex ikunu standardizzati r-referenzi użati mill-awtoritajiet u l-entitajiet kontraenti biex jiddeskrivu s-suġġett tal-kuntratti tagħhom" (il-premessa 1 tar-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 213/2008 tat-28 ta' Novembru 2007 li jemenda r-Regolament (KE) Nru 2195/2002 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-Vokabolarju Komuni ta' l-Akkwist (CPV) u d-Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill 2004/17/KE u 2004/18/KE dwar il-proċeduri ta' akkwist pubbliku (ĠU 2008, L 74, p. 1)). Il-Kodiċi 92351100-7 jittratta speċifikament is-servizzi tal-operat tal-lotterija.

Il-fatti, il-proċedura u d-domandi preliminari

10. Fl-Italja, hemm żewġ tipi ta' konċessjonijiet dwar l-operat tal-Lotto[5]: konċessjoni għall-*bejgħ tal-biljetti tal-Lotto* li hija rriżervata għal bejjiegħa bl-imnut u konċessjoni għall-*ġestjoni tal-Lotto* li tinkludi, kif tgħid id-deċiżjoni tar-rinviju, "is-servizzi tat-tlugħ tan-numri tal-lotterija, il-konnessjoni u l-kompjuterizzazzjoni". Il-Gvern Taljan jiġbor fil-qosor is-servizzi li huma suġġetti għall-konċessjoni ta' gestjoni bħala: (i) it-tlugħ tan-numri tal-lotterija; (ii) il-konnessjoni kompjuterizzata bejn il-punti tal-bejgħ differenti kollha; (iii) il-kontroll fuq l-imħatri magħmula; (iv) id-determinazzjoni ta' min rebaħ; (v) il-ħlas tar-rebħiet; (vi) iż-żamma tat-taxxa fuq id-dħul; u (vii) it-trasferiment tal-profitti u t-taxxa miżmuma lill-Istat Taljan. Lottomatica Spa kienet responsabbli għall-provvista ta' dawn is-servizzi sakemm il-kuntratt tagħha skada fit-8 ta' Ġunju 2016.

11. L-ADM ippubblikat avviż ta' konċessjoni f'Diċembru 2015 li stabbilixxa l-kundizzjonijiet essenzjali li ġejjin: (i) il-konċessjoni għandha tingħata għal perijodu li ma jistax jiġġedded ta' disa' snin; (ii) l-għażla għandha tkun ibbażata fuq il-kriterju tal-offerta li hija l-iktar vantaġġjuża ekonomikament, b'valur tal-kuntratt bażiku ta' EUR 700 miljun; (iii) l-offerent magħżul għandu jħallas dan l-ammont f'biċċiet (EUR 350 miljun fil-mument tal-għoti; EUR 250 miljun fl-2016 fil-mument li jieħu f'idejh is-servizz tal-lotterija; u l-bqija sat-30 ta' April 2017); (iv) l-offerent magħżul għandu jingħata permess sabiex juża n-netwerk ta' telekomunikazzjonijiet għall-provvista diretta jew indiretta ta' servizzi minbarra l-ġbir tal-imħatri tal-Lotto u l-imħatri fuq logħob numeriku ieħor b'rati fissi, sakemm l-ADM tikkunsidra dawn is-servizzi kompatibbli mal-attività primarja tal-ġbir innifsu; u (v) il-konċessjonarju għandu jikseb kummissjoni ekwivalenti għal 6% tal-bejgħ[6].

12. Il-parteċipanti kellhom ukoll ikunu jistgħu juru esperjenza preċedenti fil-ġestjoni tal-logħob jew fil-bejgħ tal-logħob fuq il-bażi ta' liċenzja valida u effettiva f'wieħed mill-Istati taż-Żona Ekonomika Ewropea.

13. Il-paragrafu 5.3 tal-ispeċifikazzjonijiet tal-offerta li jakkumpanjaw is-sejħa għal offerti jistabbilixxi r-rekwiżiti tal-qagħda finanzjarja. Il-parteċipanti kellhom juru dħul mill-bejgħ totali ta' mill-inqas EUR 100 000 000 fuq perijodu ta' tliet snin (jew mill-2012 sal-2014 jew mill-2013 sal-2015) minn attivitajiet li jinvolvu ġestjoni tal-logħob jew bejgħ tal-logħob. F'termini ta' kapaċità teknika, il-paragrafu 5.4 kien jeħtieġ dan li ġej mill-parteċipanti:

"(a) total ta' bejgħ f'kull waħda mill-aħħar tliet snin finanzjarji magħluqa fil-perijodu ta' tliet snin ta' bejn l-2012 u l-2014, jew fil-perijodu ta' tliet snin ta' bejn l-2013 u l-2015, ekwivalenti għal minn tal-inqas EUR 350 miljun marbut ma' logħob ta' dan it-tip li jintlagħab permezz ta' terminals tal-logħob. F'ċirkustanzi li fihom l-offerent kien attiv fis-settur għal inqas minn tliet snin iżda għal mill-inqas 18-il xahar, il-valur tal-bejgħ għandu għandu jkun marbut b'mod proporzjonali mal-perijodu ta' bejgħ reali;

(b) pussess ta' ċertifikazzjoni ta' kwalità għal sistemi ta' ġestjoni tan-negozju, skont l-istandards ta' kwalità UNI EN ISO 9001:2008, għall-attivitajiet li jinvolvu ġestjoni jew bejgħ li fihom [l-offerent] huwa involut;

(c) pussess ta' ċertifikazzjoni għal sistemi ta' ġestjoni tas-sigurtà tal-informazzjoni skont l-istandards ta' kwalità ISO/IEC 27001."

5 Fil-fehma tiegħi, il-logħba tal-Lotto tikkonsisti essenzjalment f'ġugatur li jaqta' korrettament ħames numri fuq waħda jew iktar minn 11-il "rota". Il-Lotto hija logħba bbażata fuq rati fissi u dan ifisser li l-ammont li jista' jintrebaħ ikun magħruf minn qabel. It-tlugħ isir tliet darbiet fil-ġimgħa. Ix-xiri tal-biljetti tal-lotterija jista' jsir fuq l-internet jew personalment.

6 L-avviż ta' konċessjoni ġie ppubblikat f'*Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* fis-17 ta' Diċembru 2015 (2015/S 244-443689). Huwa kien sussegwentement ippubblikat f'ĠURI, Edizzjoni Speċjali, Nru 150 fil-21 ta' Diċembru 2015. Ser nirreferi għal dan l-avviż ta' konċessjoni bħala "is-sejħa għall-offerti".

14. Il-paragrafu 12.4 jeħtieġ li l-offerta finanzjarja tal-parteċipant tikkonsisti f'offerta li taqbeż il-valur bażiku tal-kuntratt stabbilit bħala EUR 700 miljun bl-offerti fformulati b'ammont minimu ta' EUR 3 000 000.00 (EUR tliet miljuni).

15. L-Artikolu 22.1 tal-mudell ta' kuntratt li jakkumpanja s-sejħa għal offerti kien jistipula li, mal-iskadenza tal-konċessjoni, l-operatur ikkonċernat "għandu jittrasferixxi lil [ADM], mingħajr l-ebda oneru fuq din tal-aħħar u fuq talba tagħha, l-assi tanġibbli u mhux tanġibbli kollha li jifformaw in-netwerk li jikkonsisti fil-postijiet tal-bejgħ fiżiċi u l-proprjetà tas-sistema kompjuterizzata kollha, li tinkludi wkoll id-disponibbiltà tal-bini u t-tagħmir, fejn dan tal-aħħar għandu jinkludi t-terminals fil-postijiet tal-bejgħ kollha".

16. L-Artikolu 30(2) tal-mudell ta' kuntratt kien jelenka ċ-ċirkustanzi li jistgħu jwasslu għall-irtirar tal-konċessjoni. Dawn kienu jinkludu:

"(h) […] kull tip ta' reat li fir-rigward tiegħu hemm stipulata akkuża u li, minħabba n-natura tiegħu, il-gravità tiegħu, il-metodu ta' twettiq tiegħu u l-konnessjoni tiegħu mal-attività li għaliha l-konċessjoni ngħatat, l-[ADM] tikkunsidra li jipprekludi lill-konċessjonarju milli jkollu l-affidabbiltà, il-professjonaliżmu u l-kwalità morali meħtieġa […];

[…]

(k) il-konċessjonarju jikser ir-regoli dwar il-prevenzjoni tal-logħob irregolari, illegali u bil-moħbi u, b'mod partikolari, fejn il-konċessjonarju stess, jew kumpannija kkontrollata minnu jew marbuta miegħu, tkun fejn tkun stabbilita, tikkummerċjalizza fit-territorju Taljan logħob ieħor komparabbli għal Lotto kompjuterizzat u logħob numeriku ieħor b'rati fissi, mingħajr ma jkollu l-liċenzja meħtieġa, jew paragunabbli għal logħob ieħor ipprojbit taħt il-liġi Taljana".

17. B'deċiżjoni tas-16 ta' Mejju 2016, il-konċessjoni unika ngħatat lil konsorzju (Lottoitalia Srl) li kien jinkludi l-fornitur tas-servizz eżistenti (Lottomatica SpA). L-avviż tal-għoti ġie ppubblikat fil-GURI fl-20 ta' Mejju 2016. Sadanittant, il-kumpanniji Stanley kienu ressqu proċedimenti quddiem it-Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tal-Lazio; iktar 'il quddiem it-"TAR Lazio") fejn ikkontestaw l-Artikolu 1(653) tal-Liġi ta' Stabbilità tal-2015 u fejn talbu l-annullament tal-atti dwar il-proċedura mwettqa mill-ADM fl-għażla ta' konċessjonarju esklużiv għall-ġestjoni tal-Lotto. Fil-21 ta' April 2016, it-TAR Lazio rrifjutat din il-kontestazzjoni.

18. B'hekk, *inter alia*, it-TAR Lazio sostniet li l-Lotto huwa differenti mil-logħob l-ieħor inkwantu l-Istat Taljan jieħu r-riskju tan-negozju u li hemm żewġ elementi separati: il-ġbir tal-imħatri li huwa inkarigu fdat lit-33 000 post ta' bejgħ bl-imnut u l-ġestjoni tal-Lotto, inkarigu fdat lil konċessjonarju uniku. Fir-rigward tad-deċiżjoni tal-ADM li jintgħażel il-mudell ta' konċessjonarju uniku minflok jingħataw numru ta' konċessjonijiet, it-TAR Lazio ddeċidiet li tali deċiżjoni kellha żewġ vantaġġi. L-ewwel nett, tali deċiżjoni kienet tevita l-bżonn ta' "super-konċessjonarju" li jissorvelja u jikkoordina l-attivitajiet tal-konċessjonarji varji għall-ġestjoni tal-Lotto. It-tieni nett, din id-deċiżjoni ħelset lill-ADM minn kwalunkwe responsabbiltà kkawżata min-nuqqas ta' kwalunkwe konċessjonarju individwali li jwettaq l-obbligi tiegħu, li kellha l-vantaġġ ulterjuri li tneħħi tali oneru minn fuq l-Istat Taljan. Għalkemm, bħala riżultat, kien ser ikun hemm ukoll inqas kompetizzjoni fis-suq rilevanti, dan kien konsistenti ma' kontroll responsabbli tal-Istat fuq din l-attività tal-logħob tal-ażżard.

19. Barra minn hekk, it-TAR Lazio sostniet li d-deċiżjoni li tistabbilixxi l-valur bażiku tal-kuntratt bħala EUR 700 miljun u li tikkonċentra l-piżijiet finanzjarji fuq il-konċessjonarju fl-ewwel sena ma kinitx inadegwata. Il-valur għoli tal-kuntratt kien raġonevoli u proporzjonat. Kien ġie determinat minn qabel li mill-inqas 15-il operatur fis-settur kienu jissodisfaw il-kundizzjonijiet speċjali stabbiliti fil-punti 5.3 u 5.4 tal-ispeċifikazzjonijiet tal-offerta. Fil-ħames snin preċedenti, dejjem ġie rreġistrat bejgħ annwali ta' iktar minn EUR 6 biljuni, li ġġenera dħul mill-bejgħ għall-konċessjonarju ta' madwar EUR 400 miljun. Il-konċessjoni l-ġdida tista' raġonevolment tkun mistennija li ser tiġġenera figuri

ikbar. Dawn il-kundizzjonijiet għalhekk kienu adegwati u proporzjonati fid-dawl tan-natura u tal-għan tas-servizz meħtieġ taħt l-offerta. Il-fatt li Lottomatica kienet ħadet sehem fl-offerta bħala r-rappreżentant ta' konsorzju *ad hoc* għall-finijiet li tintefa' l-offerta juri li s-sejħa ma kinitx deliberatament imfassla għall-benefiċċju ta' din il-kumpannija. Barra minn hekk, il-klawżoli ta' rtirar ġew imfassla b'mod ċar biżżejjed li ma setgħux jiġu kkunsidrati li jiskuraġġixxu bl-inċertezza. Fl-aħħar nett, it-TAR Lazio sostniet li l-kumpanniji Stanley ma setgħux jistrieħu fuq is-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-kawża Laezza għax dik is-sentenza kienet tikkonċerna kwistjoni differenti[7].

20. Fl-appell ippreżentat lill-qorti tar-rinviju, il-kumpanniji Stanley argumentaw li d-deċiżjoni li l-proċedura tal-offerti tiġi organizzata fuq il-bażi ta' mudell ta' konċessjoni esklużiva effettivament teskludihom (u lil operaturi oħra fis-settur) mill-proċedura ta' għażla li hija essenzjalment magħmula speċifikament għal Lottomatica jew, mill-inqas, għal numru ristrett ħafna ta' operaturi ta' skala estremament kbira li diġà għandhom preżenza sostanzjali fl-Italja. Il-kumpanniji Stanley jisħqu li huma kienu skuraġġati milli jipparteċipaw fil-proċedura tal-offerti u jsostnu li l-Liġi ta' Stabbilità tal-2015 u d-dokumenti dwar is-sejħa għal offerti huma preklużi mill-Artikoli 49 u 56 TFUE, mill-prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni u mid-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2014/23. Il-qorti tar-rinviju hija tal-opinjoni li r-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja għad-domandi li ġejjin ser tgħinha fid-determinazzjoni tal-kawża prinċipali:

"(1) Id-dritt tal-Unjoni – u, b'mod partikolari, id-dritt ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi kif ukoll il-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza, ta' libertà ta' kompetizzjoni, ta' proporzjonalità u ta' koerenza – għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni bħal dik stabbilita fl-Artikolu 1(653) tal-Liġi ta' stabbiltà 2015 u fl-atti ta' implementazzjoni rilevanti, li tipprevedi mudell ta' konċessjonarju monoproviding esklussiv fir-rigward tas-servizz tal-logħob tal-'Lotto', iżda mhux għal logħob ieħor, għal logħob ta' tbassir u għal imħatri?

(2) Id-dritt tal-Unjoni – u, b'mod partikolari, id-dritt ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi u d-[Direttiva 2014/23], kif ukoll il-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza, ta' libertà ta' kompetizzjoni, ta' proporzjonalità u ta' koerenza – għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi sejħa għal offerti li tipprevedi valur bażiku tal-kuntratt ħafna għola u mhux iġġustifikat fir-rigward tar-rekwiżiti ta' kapaċità ekonomika-finanzjarja u tekniċi-organizzattivi, bħal dawk previsti mill-punti 5.3, 5.4, 11, 12.4 u 15.3 tal-ispeċifikazzjonijiet tal-kuntratt tas-sejħa għal offerti għall-għoti tal-konċessjoni tal-logħob tal-'Lotto'?

(3) Id-dritt tal-Unjoni – u, b'mod partikolari, id-dritt ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi u d-[Direttiva 2014/23], kif ukoll il-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza, ta' libertà ta' kompetizzjoni, ta' proporzjonalità u ta' koerenza – għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi leġiżlazzjoni li tipprevedi l-impożizzjoni ta' għażla *de facto* bejn il-fatt li wieħed jingħata konċessjoni ġdida u t-tkomplija tal-eżerċizzju tal-libertà li jiġu pprovduti l-varji servizzi ta' imħatri fuq bażi transkonfinali, għażla bħal dik li tirriżulta mill-Artikolu 30 tal-mudell ta' kuntratt, b'mod li d-deċiżjoni ta' parteċipazzjoni fis-sejħa għal offerti għall-għoti tal-konċessjoni l-ġdida tkun tinvolvi r-rinunzja għall-attività transkonfinali, minkejja li l-legalità ta' din l-aħħar attività ġiet diversi drabi rrikonoxxuta mill-Qorti tal-Ġustizzja?"

21. Il-kumpanniji Stanley, Lottoitalia, il-Gvernijiet tal-Belġju, tal-Italja u tal-Portugall u l-Kummissjoni Ewropea ssottomettew osservazzjonijiet bil-miktub. Fis-seduta tas-6 ta' Ġunju 2018, l-istess partijiet ippreżentaw argumenti orali u rrispondew għall-mistoqsijiet magħmula mill-Qorti tal-Ġustizzja.

7 Sentenza tat-28 ta' Jannar 2016 (C-375/14, EU:C:2016:60). Il-kawża kienet tikkonċerna l-għoti mill-awtoritajiet Taljani ta' massimu ta' 2 000 liċenzja għall-ġbir ta' mħatri – "esklużivament f'netwerk fiżiku" – fuq avvenimenti sportivi, li jinkludu tlielaq taż-żwiemel u avvenimenti mhux sportivi. Ir-rekwiżit li n-netwerk jingħata lura mingħajr ħlas lill-awtoritajiet wara l-irtirar tal-konċessjoni kienet waħda mill-kwistjonijiet ikkunsidrati mill-Qorti tal-Ġustizzja. Ara wkoll il-punt 62 hawn taħt u n-nota ta' qiegħ il-paġna tiegħu.

Evalwazzjoni

Ammissibiltà

22. Lottoitalia u l-Gvern Taljan iqisu li d-deċiżjoni tar-rinviju hija manifestament inammissibbli. Il-qorti tar-rinviju sempliċement inkludiet id-domandi magħmula mill-kumpanniji Stanley fid-deċiżjoni tar-rinviju mingħajr ma eżaminat jekk deċiżjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja hijiex neċessarja sabiex tiddetermina l-każ inkwistjoni. Id-deċiżjoni tar-rinviju ma tispjegax għala d-dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni msemmija f'dawn id-domandi huma rilevanti. Il-qorti tar-rinviju lanqas ma tispjega r-rabta bejn il-leġiżlazzjoni tal-Unjoni identifikata fihom u r-regoli nazzjonali rilevanti.

23. Skont ġurisprudenza stabbilita, fil-kuntest ta' proċeduri taħt l-Artikolu 267 TFUE, hija biss il-qorti nazzjonali li quddiemha titressaq il-kawża u li tassumi r-responsabbiltà għad-deċiżjoni ġudizzjarja li ser tingħata, li għandha tiddetermina, fid-dawl taċ-ċirkustanzi partikolari tal-kawża, kemm in-neċessità ta' deċiżjoni preliminari sabiex tkun tista' tagħti d-deċiżjoni tagħha, kif ukoll ir-rilevanza tad-domandi li hija tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja. Konsegwentement, fejn id-domandi magħmula minn qorti nazzjonali jirrigwardaw l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni, il-Qorti tal-Ġustizzja hija, bħala prinċipju, marbuta tagħti deċiżjoni dwarhom [8].

24. Fil-fehma tiegħi, għalkemm ma hijiex l-iktar mudell komplet jew komprensiv tat-tip tagħha, id-deċiżjoni tar-rinviju fiha biżżejjed materjal sabiex turi li l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni mitluba għandha ċertu relazzjoni mal-fatti tal-kawża prinċipali. Ninnota li l-materjal ipprovdut mill-qorti tar-rinviju kien iddettaljat biżżejjed sabiex il-Gvernijiet tal-Belġju u tal-Portugall jissottomettu osservazzjonijiet bil-miktub [9]. Għalhekk, id-deskrizzjoni mogħtija mill-qorti tar-rinviju tal-kuntest fattwali u leġiżlattiv tagħti lill-Qorti tal-Ġustizzja kuntest adegwat sabiex tipprovdi risposti utli għad-domandi magħmula [10].

25. Il-qorti tar-rinviju tindika espliċitament li d-domandi preliminari ġew proposti mill-kumpanniji Stanley. Madankollu, hija tgħid ukoll li hija nnifisha tikkunsidra li dawn id-domandi huma b'mod ċar rilevanti sabiex tiġi deċiża l-kawża prinċipali. Minħabba li l-Qorti tal-Ġustizzja jeħtieġ li tipprovdi lill-qorti tar-rinviju risposta li tkun utli għaliha u li tippermettilha tiddetermina l-każ inkwistjoni, huwa neċessarju li tikkunsidra kif għandha tifformulahom mill-ġdid bi preċiżjoni ikbar [11].

26. Għar-raġunijiet li ppreżentajt, nikkunsidra li d-deċiżjoni tar-rinviju hija ammissibbli.

Kummenti preliminari

27. L-ewwel nett, huwa neċessarju li niddeterminaw it-tip ta' kuntratt inkwistjoni. Għalkemm il-qorti tar-rinviju ma tindirizzax dan il-punt espressament, hemm suppożizzjoni – impliċita, minn tal-inqas, fir-referenza tagħha għad-Direttiva 2014/23 – li hija tikkunsidra li l-kuntratt offrut huwa konċessjoni ta' servizz. Il-kriterji prinċipali li jidentifikaw kuntratt ta' konċessjoni ta' servizz huma li (i) l-kunsiderazzjoni tal-provvista ta' servizzi tkun tikkonsisti fid-dritt li jiġi operat is-servizz, kemm waħdu jew flimkien ma' pagament, u li (ii) ikun hemm trasferiment lill-konċessjonarju tar-riskju

8 Sentenza tat-8 ta' Settembru 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 36 u l-ġurisprudenza ċċitata).

9 Ara d-digriet tat-3 ta' Lulju 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punt 23 u l-ġurisprudenza ċċitata).

10 Qabbel u kkuntrasta s-sitwazzjonijiet deskritti fid-digriet tal-20 ta' Lulju 2016, Stanleybet Malta u Stoppani (C-141/16, mhux ippubblikat, EU:C:2016:596), invokat minn Lottoitalia.

11 Sentenza tat-13 ta' Frar 2014, TSN u YTN (C-512/11 u C-513/11, EU:C:2014:73, punt 32, u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara wkoll il-punti 54 u 66 iktar 'il quddiem.

marbut mal-operat tas-servizz [12]. Meta jitqiesu d-deskrizzjoni fid-deċiżjoni tar-rinviju tal-mod li bih il-konċessjonarju ser jiġi mħallas u l-konstatazzjonijiet tat-TAR Lazio li d-dħul tal-konċessjonarju jiddependi mid-dħul mill-bejgħ annwali, jidher fil-fehma tiegħi li l-kuntratt deskritt fis-sejħa għal offerti huwa fil-fatt għal konċessjoni ta' servizz.

28. It-tieni nett, inkwantu l-kuntratt inkwistjoni huwa ta' interess transkonfinali, l-awtoritajiet li qed joffru l-għoti u l-konklużjoni tal-kuntratt huma "obbligati jirrispettaw ir-regoli fundamentali tat-Trattat KE b'mod ġenerali, b'mod partikolari l-[Artikolu 56 TFUE], u, speċjalment il-prinċipji ta' trattament ugwali u ta' nondiskriminazzjoni minħabba ċ-ċittadinanza kif ukoll l-obbligu ta' trasparenza li minnhom jirriżulta" [13]. Il-Qorti tal-Ġustizzja normalment tħalli f'idejn il-qorti tar-rinviju sabiex tivverifika l-eżistenza ta' interess transkonfinali. Iżda, f'din il-kawża, hemm biżżejjed elementi disponibbli għall-Qorti tal-Ġustizzja sabiex jiġi konkluż li l-kuntratt pubbliku inkwistjoni għandu fil-fatt tali interess. Dawn l-elementi huma li l-kumpanniji Stanley fihom infushom huma bbażati fir-Renju Unit u f'Malta u li, bi kwalunkwe opinjoni oġġettiva, il-valur tal-kuntratt, ikun kemm ikun ikkontestat, huwa għoli biżżejjed biex ikollu sinjifikat transkonfinali [14].

29. Fl-aħħar nett, huwa paċifiku li l-ADM hija awtorità pubblika u li s-sejħa għal offerti taqa' fi ħdan il-qasam tal-għoti ta' kuntratt pubbliku fis-sens li tifforma parti mill-proċess li permezz tiegħu l-awtorità pubblika fittxet li takkwista servizzi għall-ġestjoni tal-Lotto. F'dan il-kuntest, hemm ġurisprudenza stabbilita li l-"prinċipju ta' trasparenza" huwa korollarju għall-prinċipju ta' ugwaljanza fit-trattament [15]. Ir-regoli li jirregolaw tali proċeduri huma mmirati sabiex jiżguraw li s-suq tal-kuntratti pubbliċi jkun kompetittiv, miftuħ u rregolat tajjeb. Huwa fid-dawl ta' dan li nifhem ir-referenzi għall-prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni ("il-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' trasparenza, ta' libertà ta' kompetizzjoni, ta' proporzjonalità u ta' koerenza") fid-domandi magħmula mill-qorti tar-rinviju.

Id-Direttiva 2014/23

30. Id-Direttiva daħlet fis-seħħ fis-17 ta' April 2014 u tapplika għall-għoti ta' konċessjonijiet offruti jew mogħtija wara dik id-data [16]. Il-perijodu ta' implimentazzjoni għall-Istati Membri kien sat-18 ta' April 2016. F'dan il-każ l-ADM ippubblikat sejħa għal offerti fis-17 ta' Diċembru 2015 f' *Il-Ġurnal Uffiċjali tal-Unjoni Ewropea* u fil-21 ta' Diċembru 2015 fil-GURI. It-terminu għas-sottomissjoni ta' offerti kien is-16 ta' Marzu 2016. Dawn it-tliet dati kienu kollha wara l-bidu tal-applikazzjoni tad-Direttiva 2014/23 għall-għoti ta' konċessjonijiet (is-17 ta' April 2014). Il-konċessjoni nnifisha mbagħad ingħatat fis-16 ta' Mejju 2016, jiġifieri wara li ntemm il-perijodu ta' implimentazzjoni iżda qabel it-traspożizzjoni sħiħa ta' din id-direttiva fid-dritt Taljan [17].

12 Ara, *inter alia* u b'analoġija, is-sentenza tal-10 ta' Marzu 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, punti 24 sa 26 u l-ġurisprudenza ċċitata). F'dan ir-rigward ara l-konstatazzjonijiet tat-TAR Lazio ċċitati fil-punt 18 iktar 'il fuq u fil-punti 50 u 53 iktar 'il quddiem.

13 Ara, *inter alia*, is-sentenza tat-3 ta' Ġunju 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punt 39 u l-ġurisprudenza ċċitata). L-estratt jikkwota l-"Artikolu 49 KE" oriġinali, il-prekursur tal-Artikolu 56 TFUE.

14 Ara, b'analoġija, is-sentenza tas-16 ta' April 2015, Enterprise Focused Solutions (C-278/14, EU:C:2015:228, punt 20).

15 Ara, *inter alia*, is-sentenza tas-16 ta' Frar 2012, Costa u Cifone (C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80, punti 55 sa 56 u 73 sa 74 u l-ġurisprudenza ċċitata).

16 L-Artikolu 54 tad-Direttiva. Id-data tas-17 ta' April 2014 għandha tinftiehem fid-dawl tad-dispożizzjonijiet globali tad-Direttiva li jinkludu obbligi li jkomplu dwar, fost oħrajn, il-modifiki u t-tmiem tal-kuntratti ta' konċessjoni ta' servizz. Għalhekk, li kieku tali kuntratt ingħata f'ċertu punt wara s-17 ta' April 2014 iżda jiġi modifikat jew mitmum wara d-data ta' applikazzjoni ta' din id-direttiva, l-awtorità pubblika rilevanti jkollha ssegwi r-regoli fl-Artikolu 43 (modifika) u fl-Artikolu 44 (tmiem).

17 Id-dati marbuta mal-proċess tas-sejħa għal offerti ħadthom mill-informazzjoni fil-proċess nazzjonali. Ir-riċerka tiegħi tindika li d-Direttiva 2014/23 kienet trasposta fl-Italja permezz ta' żewġ miżuri ppubblikati fid-19 ta' April 2016 u fil-5 ta' Mejju 2017, rispettivament.

31. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li d-direttiva applikabbli hija, bħala prinċipju, dik li tkun fis-seħħ fil-mument li fih l-awtorità kontraenti tagħżel it-tip ta' proċedura li ser issegwi u tiddeċiedi b'mod definittiv il-kwistjoni ta' jekk huwiex meħtieġ jew le li ssir sejħa għal offerti qabel l-għoti ta' kuntratt pubbliku. Għall-kuntrarju, direttiva ma tkunx applikabbli jekk il-perijodu mogħti għat-traspożizzjoni tagħha jkun skada wara dak iż-żmien. [18] Madankollu, din il-ġurisprudenza tikkonċerna ċirkustanzi fejn żewġ direttivi preċedenti dwar kuntratti pubbliċi kienu ġew imħassra u ssostitwit bid-Direttiva 2004/18/KE [19]. Għalkemm din id-direttiva tal-aħħar daħlet fis-seħħ fit-30 ta' April 2004, id-Direttiva 92/50 (kuntratti pubbliċi għal servizzi) u d-Direttiva 93/37 (kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet) baqgħu applikabbli sal-iskadenza tal-perijodu għat-traspożizzjoni tad-Direttiva 2004/18 fil-31 ta' Jannar 2006 [20]. Dawn ir-regoli kienu intiżi li jipprevedu tranżizzjoni mingħajr problemi bejn ir-regoli tas-sistema l-qadima tal-kuntratti pubbliċi u dik ġdida [21].

32. Il-pożizzjoni hawnhekk hija differenti għaliex ma kien hemm l-ebda sistema speċifika tal-Unjoni dwar l-għoti ta' konċessjonijiet għal xogħlijiet qabel l-adozzjoni tad-Direttiva 2014/23 [22]. Għalhekk, fil-fehma tiegħi, skont il-formulazzjoni ċara tat-tieni paragrafu tal-Artikolu 54, id-Direttiva 2014/23 hija applikabbli *ratione temporis*. Dan għaliex (għall-kuntrarju tal-argumenti mressqa mill-Gvern Taljan u mill-Kummissjoni), l-awtorità kontraenti għażlet it-tip ta' proċedura li kellha tiġi segwita u għamlet deċiżjoni definittiva li tagħmel sejħa għal offerti fi żmien meta d-Direttiva 2014/23 kienet, b'mod ċar, diġà fis-seħħ.

33. Madankollu, jibqa' l-kwistjoni ta' jekk dan il-kuntratt partikolari jaqax fil-kamp ta' applikazzjoni *ratione materiae* ta' din id-direttiva. F'dan ir-rigward, il-formulazzjoni tal-Artikolu 10(9) tad-Direttiva 2014/23 hija ċara u mhux ambigwa. Peress li l-offerta tal-kuntratt ta' konċessjoni tas-servizz tal-Lotto kienet għal "dritt esklużiv" (kif iddefinit fil-punt 10 tal-Artikolu 5 ta' din id-direttiva [23]) marbut ma' servizz li jaqa' taħt il-kodiċi tal-"Vokabularju Komuni tal-Akkwist" imsemmi espressament – 92351100-7 – isegwi li l-offerta kienet eżentata mid-dispożizzjonijiet tad-Direttiva [24].

34. Il-premessa 35 tista' tiġi interpretata b'mod li jissuġġerixxi li l-eżenzjoni tapplika biss meta l-Istat Membru kkonċernat jagħżel li *ma jirreklamax* l-għoti tal-kuntratt u jistieden il-kompetizzjoni, fl-eżerċizzju tal-"libertà tal-Istati Membri li jagħżlu [...] il-metodi biex jorganizzaw u jikkontrollaw l-operat tal-logħob tal-azzard u tal-imħatri [...]" iżda li, jekk ma jirreklamax l-għoti, l-eżenzjoni ma tapplikax [25]. Nemmen li din tkun interpretazzjoni sfurzata ta' premessa fformulata b'mod imperfett li, fi kwalunkwe każ, ma għandhiex saħħa vinkolanti [26]. Il-kliem importanti fil-premessa, fil-fehma tiegħi, huma "f'konformità mat-TFUE". Dan il-kliem jenfasizza li l-għoti ta' kuntratt pubbliku b'interess transkonfinali huwa, fi kwalunkwe każ, suġġett għal skrutinju taħt it-Trattati u l-prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni.

18 Sentenza tal-10 ta' Lulju 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 31 u l-ġurisprudenza ċċitata.

19 Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31ta' Marzu 2004 fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi [kuntratti publiċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132). Il-leġiżlazzjoni preċedenti kienet stabbilita fid-Direttiva tal-Kunsill 92/50/KEE relatata mal-koordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tas-servizz pubbliku [kuntratti pubbliċi għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 1, p. 322) u fid-Direttiva tal-Kunsill 93/37/KEE tal-14 ta' Ġunju 1993 li tikkonċerna l-koordinament tal-proċeduri għall-għoti ta' kuntratti tax-xogħlijiet pubbliċi [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 2, p. 163), rispettivament.

20 Artikoli 82 u 83 tad-Direttiva 2004/18.

21 Ara wkoll is-sentenza tal-10 ta' Lulju 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punti 32 u 33).

22 Ara l-proposta tal-Kummissjoni għal direttiva dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjonijiet COM(2011) 897 final, p.2.

23 L-Artikolu 10(9) jipprevedi li "[g]ħall-fini ta' dan il-punt, il-kunċett ta' dritt esklużiv ma jkoprix drittijiet esklużivi kif imsemmi fl-Artikolu 7(2)". L-Artikolu 7(2) jirreferi għal "entitajiet kontraenti" li ngħataw drittijiet speċjali jew esklużivi. Ma nikkunsidrax li tali drittijiet huma inkwistjoni f'dawn il-proċedimenti.

24 Din il-konklużjoni hija msaħħa mill-kamp ta' applikazzjoni *ratione materiae* tad-Direttiva 2006/123/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-12 ta' Diċembru 2006 dwar is-servizzi fis-suq intern (ĠU 2006, L 376, p. 36). L-Artikolu 2(2)(h) tagħha jipprevedi li "[d]in id-Direttiva m'għandhiex tapplika għal [...] attivitajiet ta' logħob tal-flus li jinvolvu mħatri ta' flus f'logħob ta' fortuna, inklużi l-lotteriji [...]". Ir-raġuni għal din l-esklużjoni tingħata fil-premessa 25: "Attivitajiet ta' logħob ta' l-ażżard, inklużi lotteriji u transazzjonijiet ta' mħatri, għandhom ikunu esklużi mill-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-Direttiva fid-dawl tan-natura speċifika ta' dawn l-attivitajiet, li jinvolvu implimentazzjoni mill-Istati Membri ta' linji politiċi li għandhom x'jaqsmu mal-politika pubblika u mal-ħarsien tal-konsumatur".

25 Ara l-punt 7 iktar 'il fuq.

26 Sentenza tal-10 ta' Jannar 2006, IATA u ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 76).

35. Għalhekk, id-Direttiva ma tapplikax.

L-ewwel domanda

36. Permezz tal-ewwel domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk id-dritt tal-Unjoni għandux jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi regoli nazzjonali bħal dawk inkwistjoni li jeħtieġu li l-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri joħorġu sejħa għal offerti għall-għoti ta' konċessjoni għall-ġestjoni tal-Lotto kkompjuterizzat lil konċessjonarju uniku. Il-qorti tar-rinviju tagħmel id-domanda f'kuntest fejn il-kuntratti offruti għal logħob oħrajn, għal logħob ta' tbassir u għal imħatri ma humiex ibbażati fuq l-esklużività iżda jippermettu bosta fornituri.

37. Fil-fehma tiegħi jidher li hemm tliet elementi fid-domanda tal-qorti tar-rinviju. L-ewwel, l-att ta' offerta għall-għoti ta' konċessjoni għall-ġestjoni tal-Lotto huwa prekluż mid-dritt tal-Unjoni? It-tieni, il-fatt li l-offerta hija għal konċessjoni esklużiva huwa prekluż mid-dritt tal-Unjoni? U, it-tielet, il-mudell esklużiv huwa prekluż mid-dritt tal-Unjoni peress li mudelli mhux esklużivi ġew applikati mill-Istat Taljan għal tipi oħra ta' attivitajiet ta' logħob u logħob tal-ażżard?

38. Il-kumpanniji Stanley jargumentaw li l-mudell esklużiv jikkostitwixxi restrizzjoni skont l-Artikoli 49 u 56 TFUE li ma tistax tiġi ġġustifikata minn għan ta' interess pubbliku superjuri u hija, fi kwalunkwe każ, sproporzjonata. Huma jargumentaw ukoll li hemm, *inter alia*, raġunijiet li ġejjin mid-dritt tal-kompetizzjoni għala l-attivitajiet tal-logħob tal-ażżard kollha għandhom jiġu trattati bl-istess mod. Il-Gvern Taljan u Lottoitalia ma jaqblux ma' din l-opinjoni u jargumentaw li t-tipi differenti tal-attivitajiet tal-logħob tal-ażżard jiġġustifikaw differenza fit-trattament u li r-restrizzjoni hija proporzjonali u ġġustifikata minn interess pubbliku superjuri. Il-Gvern Taljan isostni wkoll li d-deċiżjoni tiegħu li jagħżel mudell esklużiv hija espressjoni tal-libertà ta' amministrazzjoni u, bħala tali, taħrab mill-iskrutinju bħala miżura marbuta ma' attività tal-logħob tal-ażżard. Il-Gvernijiet tal-Belġju u tal-Portugall u l-Kummissjoni jargumentaw li r-restrizzjoni tidher li hija proporzjonali u ġġustifikata b'referenza għal interess pubbliku superjuri, għal darba oħra skont l-Artikoli 49 u 56 TFUE.

39. Fir-rigward tal-ewwel element – il-kwistjoni ta' jekk l-offerta ta' kuntratt ta' konċessjoni hijiex prekluża mid-dritt tal-Unjoni – l-opinjoni tiegħi hija li r-rekwiżit li eventwali operatur tal-lotterija jkun detentur ta' kuntratt ta' konċessjoni *huwa* restrizzjoni tal-libertajiet iggarantiti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE, iżda li bħala prinċipju din ir-restrizzjoni hija b'mod ċar ġustifikabbli.

40. Speċifikament, fejn, bħala punt ta' fatt u ta' liġi, ma jkunx possibbli li operatur jipprovdi servizzi ta' ġestjoni tal-Lotto fl-Italja sakemm mhux b'konċessjoni mirbuħa permezz ta' proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku, dan ikun iservi ta' xkiel għat-tgawdija paċifika tal-libertajiet iggarantiti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE. Fi kliem sempliċi, l-operaturi huma meħtieġa li jagħmlu offerta għal kuntratt ta' konċessjoni jekk ikunu jixtiequ jkomplu jipprovdu servizzi ekwivalenti u/jew qegħdin jaħsbu sabiex jibdew jipprovdu dawn is-servizzi [27]. Barra minn hekk, il-preżenza f'dan il-kuntratt ta' konċessjoni ta' klawżoli ta' rtirar li huma ta' theddida għall-kontinwità tan-negozju (irrispettivament minn jekk dawn il-klawżoli jiġux invokati minn kondotta mhux xierqa jew mit-tmiem kuntrattwali tal-konċessjoni) neċessarjament tagħmel is-servizz li l-operaturi għandhom jipprovdu inqas ekonomikament attraenti milli kieku l-pussess tal-kuntratt ta' konċessjoni ma kienx kundizzjoni meħtieġa għall-provvista ta' dan is-servizz [28].

27 Ara, *inter alia*, u b'analoġija, is-sentenza tal-15 ta' Settembru 2011, Dickinger u Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punt 41 u l-ġurisprudenza ċċitata).

28 Ara, *inter alia*, u b'analoġija, is-sentenza tat-22 ta' Jannar 2015, Stanley International Betting u Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punt 46 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara wkoll iktar 'il quddiem fil-punt 74.

41. Fir-rigward tat-tieni element, *ma nemminx* li jista' jkun preżunt awtomatikament li d-deċiżjoni li jiġi applikat mudell ta' konċessjoni esklużiva hija, fiha nnifisha, restrizzjoni *illegali* skont l-Artikoli 49 u 56 TFUE. Pjuttost, fil-fehma tiegħi jidher li, skont it-termini eżatti tal-kuntratt ta' konċessjoni ta' servizz, l-esklużività *tista'* ssaħħaħ l-effetti restrittivi globali tad-deċiżjoni – adottata permezz tal-Liġi ta' Stabbilità tal-2015 – sabiex jitwettaq eżerċizzju ta' għoti ta' kuntratt pubbliku jew, għall-kuntrarju, l-esklużività *tista'* ttaffi dawn l-effetti. Ser ikun il-kompitu tal-qorti tar-rinviju li tevalwa l-arranġamenti esklużivi offruti għall-effetti dissważivi probabbli tagħhom jew għall-effetti persważivi jew newtrali tagħhom li jikkontribwixxu għall-proporzjonalità globali tal-arranġamenti inkwistjoni. Nissuggerixxi li dan għandu jsir bi kriterji oġġettivi u mhux b'evalwazzjoni suġġettiva tal-operaturi individwali [29].

42. L-opinjonijiet li esprimejt hawn fuq dwar l-għażla tal-mudell jimplikaw neċessarjament iċ-ċaħda tal-argument tal-Gvern Taljan li din l-għażla għandha tkun eskluża minn skrutinju taħt l-Artikoli 49 u 56 TFUE. Mill-inqas żewġ raġunijiet oħra jwasslu għall-istess konklużjoni. L-ewwel nett, il-Qorti tal-Ġustizzja stabbilixxiet preċedentement li l-kuntratti marbuta ma' aspett wieħed biss tal-attività ta' logħob tal-ażżard għandhom xorta jiġu evalwati skont il-ġurisprudenza li teżamina l-attivitajiet tal-logħob tal-ażżard b'referenza għall-Artikoli 49 u 56 TFUE peress li ma għandhomx jittieħdu indipendentement minn dawn l-attivitajiet globali [30]. It-tieni nett, jidher fil-fehma tiegħi li jkun artifiċjali jekk nisseparaw il-*ġestjoni* tal-attività tal-logħob tal-ażżard mill-attività tal-logħob tal-ażżard fiha nnifisha [31].

43. Fil-fehma tiegħi, għalhekk, id-deċiżjoni li jsir eżerċizzju ta' għoti ta' kuntratt pubbliku li japplika mudell ta' konċessjoni esklużiva toqgħod fil-fatt għall-evalwazzjoni tal-Artikoli 49 u 56 TFUE. F'dan il-każ, din l-għażla tal-mudell – li ma hijiex espressament diskriminatorja – hija prekluża sakemm ma tkunx iġġustifikata fuq il-bażi tad-derogi espressament previsti mit-TFUE jew minn raġunijiet ta' interess pubbliku superjuri [32]. L-oneru tal-għoti ta' ġustifikazzjoni jaqa' fuq l-awtoritajiet pubbliċi rilevanti [33].

44. Fl-osservazzjonijiet bil-miktub tiegħu, il-Gvern Taljan jikkwota diversi għanijiet ta' interess pubbliku, li jinkludu l-prevenzjoni tal-interferenza kriminali mal-ġestjoni tal-lotterija u l-iggwidar tal-attivitajiet tal-logħob tal-ażżard lejn ambjent ikkontrollat suġġett għal kompetizzjoni mnaqqsa. L-osservazzjonijiet ta' Lottoitalia jirreferu wkoll għal raġunijiet ta' ordni pubbliku u soċjali, ta' protezzjoni tal-konsumatur u ta' prevenzjoni tal-frodi. Il-kumpanniji Stanley jikkontestaw il-ġenwinità ta' dawn l-għanijiet, u jargumentaw li r-raġuni prinċipali għall-għażla tal-mudell hija li jiżdied il-profitt għat-teżor tal-Istat Taljan.

45. L-għanijiet kollha kkwotati mill-Gvern Taljan u Lottoitalja ġew irrikonoxxuti mill-Qorti tal-Ġustizzja bħala li jikkostitwixxu – flimkien u individwalment – interess pubbliku superjuri fir-rigward tal-attivitajiet tal-logħob tal-ażżard [34]. Min-naħa l-oħra, iż-żieda tad-dħul għall-Istat Membru ma hijiex għan li jiġġustifika restrizzjoni fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi, għalkemm

29 Pereżempju, jekk operatur ħa deċiżjoni eżekuttiva li qatt ma jfittex li jikseb kuntratti esklużivi mal-awtoritajiet (għal kwalunkwe raġuni interna tiegħu), dan ma għandux jittieħed inkunsiderazzjoni matul l-evalwazzjoni tad-dissważività jew l-attrattività globali tal-mudell magħżul mill-awtoritajiet rilevanti.

30 Sentenza tat-8 ta' Settembru 2010, Stoß *et*, (C-316/07, C-358/07 sa C-360/07, C-409/07 u C-410/07, EU:C:2010:504, punt 56 u l-ġurisprudenza ċċitata).

31 L-ADM stess tidher li torbot it-tnejn flimkien, billi teħtieġ li l-offerenti jkollhom esperjenza preċedenti "minn attivitajiet li jinvolvu l-ġestjoni tal-logħob jew il-bejgħ tal-logħob" u "fir-rigward tal-logħob tat-tip li jintlagħab permezz ta' terminals tal-logħob" (ara l-punti 5.3 u 5.4 tal-ispeċifikazzjonijiet tal-offerta), fi kliem ieħor, mhux biss esperjenza preċedenti fir-rigward ta' "attivitajiet ta' ġestjoni".

32 Ara, *inter alia*, is-sentenzi tal-24 ta' Jannar 2013, Stanleybet *et* (C-186/11 u C-209/11, EU:C:2013:33, punt 22 u l-ġurisprudenza ċċitata), u tad-19 ta' Lulju 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punt 35 u l-ġurisprudenza ċċitata).

33 Sentenza tal-15 ta' Settembru 2011, Dickinger u Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punt 54 u l-ġurisprudenza ċċitata).

34 Ara, *inter alia*, is-sentenzi tal-15 ta' Settembru 2011, Dickinger u Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punt 63 u l-ġurisprudenza ċċitata); tas-6 ta' Marzu 2007, Placanica *et* (C-338/04, C-359/04 u C-360/04, EU:C:2007:133, punt 46 u l-ġurisprudenza ċċitata), u tat-30 ta' Ġunju 2011, Zeturf (C-212/08, EU:C:2011:437, punti 45 u 46).

din tista' tkun benefiċċju anċillari għall-gvern ikkonċernat[35]. L-effiċjenza amministrattiva (jew l-evitar tal-inkonvenjenza amministrattiva) bl-istess mod ma hijiex ikkunsidrata interess pubbliku superjuri[36]. Huwa l-kompitu tal-qorti tar-rinviju li tiddetermina liema għanijiet iridu fil-fatt jintlaħqu bl-għażla tal-mudell inkwistjoni[37].

46. Jekk l-imsemmija qorti tikkonstata li l-għan reali mfittex mill-Italja huwa primarjament li jiżdied id-dħul jew raġunijiet purament ekonomiċi oħrajn, l-għażla tal-mudell għandha titqies li hija inkompatibbli mal-Artikoli 49 u 56 TFUE. B'mod simili, jekk dik il-qorti tiddetermina li l-għażla magħmula hija primarjament għal raġunijiet ta' effiċjenza amministrattiva, bħal sabiex jiġu evitati żewġ livelli ta' konċessjonijiet ta' ġestjoni (jiġifieri li, jekk – kif iridu l-kumpanniji Stanley – l-ADM kellha taħtar bosta fornituri tas-servizz minflok fornitur tas-servizz esklużiv wieħed għall-ġestjoni tal-lotterija, imbagħad jista' jkun neċessarju li taħtar "super-konċessjonarju" li jkun responsabbli b'mod globali[38]), l-għażla tal-mudell għandha bl-istess mod tiġi kkunsidrata li hija inkompatibbli mal-Artikoli 49 u 56 TFUE.

47. Min-naħa l-oħra, jekk il-qorti tar-rinviju tikkonstata li l-għażla tal-mudell esklużiv issegwi b'mod ġenwin wieħed mill-għanijiet permessi, hija għandha mbagħad tikkunsidra jekk ir-restrizzjoni hijiex proporzjonata. Il-qorti għandha tkun issodisfatta li r-restrizzjoni hija adegwata sabiex jintlaħqu l-għanijiet imfittxa mill-mudell ikkonċernat bil-livell ta' protezzjoni li hija tixtieq u li ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħqu dawn l-għanijiet.

48. F'dan ir-rigward, għalkemm l-Istati Membri jgawdu minn setgħa diskrezzjonali wiesgħa, b'konformità mal-"firxa ta' valuri partikolari" tagħhom u d-"diverġenzi ta' natura morali, reliġjuża u kulturali", sabiex jiddeterminaw x'inhu meħtieġ sabiex jiżguraw l-għan tal-interess pubbliku superjuri[39], l-awtoritajiet Taljani kkonċernati għandhom jipprovdu lill-qorti tar-rinviju l-provi neċessarji li jissodisfaw lil dik il-qorti li l-mudell huwa, fil-fatt, intiż li jsegwi l-għan iddikjarat b'mod konsistenti u sistematiku[40]. Pereżempju, fir-rinviji preċedenti għal deċiżjoni preliminari, il-Qorti tal-Ġustizzja esprimiet ruħha dwar provi li juru li l-konċessjonarju ser ikun suġġett għall-"kontroll strett" tal-awtoritajiet rilevanti jew li l-offerta tal-konċessjonarju esklużiv hija "akkumpanjat[a] mill-implementazzjoni ta' kuntest leġiżlattiv xieraq sabiex jiżgura li d-detentur tal-imsemmi monopolju jkun kapaċi li jfittex, b'mod koerenti u sistematiku, l-għan hekk stabbilit"[41].

49. Il-qorti tar-rinviju tinnota fid-deċiżjoni tar-rinviju tagħha li t-TAR Lazio kkunsidrat li l-mudell esklużiv kien ħoloq inqas kompetizzjoni fis-suq inkwistjoni, u b'hekk ippromwova l-governanza responsabbli tal-logħba. F'dan ir-rigward, il-Qorti tal-Ġustizzja diġà kkonstatat li l-preżenza ta' "kompetizzjoni libera u mhux distorta [...] fis-suq speċifiku ħafna tal-logħob tal-ażżard, jiġifieri bejn diversi operaturi awtorizzati li jipprovdu l-istess logħob tal-ażżard, tista' twassal għal effetti negattivi, li jiġi mill-fatt li dawn l-operaturi jkollhom jikkompetu fuq livell kreattiv biex irendu l-offerta tagħhom iktar attraenti minn dik tal-kompetituri tagħhom u, b'hekk, iżidu l-infiq tal-konsumaturi marbut mal-logħob u r-riskji ta' dipendenza ta' dawn tal-aħħar"[42]. Għalhekk, l-għażla ta' mudell ta' konċessjoni esklużiva ma hijiex preklużа mid-dritt tal-Unjoni jekk tkun intiża li toħloq inqas kompetizzjoni u b'hekk tippromwovi l-governanza responsabbli tal-Lotto.

35 Ara, *inter alia*, is-sentenzi tat-30 ta' Ġunju 2011, Zeturf (C-212/08, EU:C:2011:437, punt 52 u l-ġurisprudenza ċċitata), u tal-15 ta' Settembru 2011, Dickinger u Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punt 55).

36 Sentenza tat-30 ta' Ġunju 2011, Zeturf (C-212/08, EU:C:2011:437, punt 48).

37 Sentenza tal-24 ta' Jannar 2013, Stanleybet *et* (C-186/11 u C-209/11, EU:C:2013:33, punt 26, u l-ġurisprudenza ċċitata). Ir-referenza tiegħi għall-"qorti tar-rinviju" tinkludi lit-TAR Lazio għall-iskopijiet ta' tiftix tal-fatti, jekk dan id-dmir jaqa' finalment fuq din l-aħħar qorti.

38 Ara, f'dan ir-rigward, il-punt 18 iktar 'il fuq.

39 Sentenza tat-8 ta' Settembru 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional u Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punt 57 u l-ġurisprudenza ċċitata).

40 Sentenza tat-30 ta' April 2014, Pfleger *et* (C-390/12, EU:C:2014:281, punti 49 u 50 u l-ġurisprudenza ċċitata).

41 Ara, *inter alia*, is-sentenzi tat-8 ta' Settembru 2010, Stoß *et* (C-316/07, C-358/07 sa C-360/07, C-409/07 u C-410/07, EU:C:2010:504, punti 81 u 83), u tat-8 ta' Settembru 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional u Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punt 65).

42 Sentenza tal-24 ta' Jannar 2013, Stanleybet *et* (C-186/11 u C-209/11, EU:C:2013:33, punt 45, u l-ġurisprudenza ċċitata).

50. Huwa l-kompitu tal-qorti tar-rinviju li tiddetermina x'inhuma l-għanijiet reali tal-għażla tal-mudell ta' konċessjoni esklużiva (bosta minnhom ġew argumentati mill-Gvern Taljan) u, jekk huma għanijiet permessi, jekk l-għażla hijiex fil-fatt proporzjonata u konsistenti ma' dawn l-għanijiet. Fl-evalwazzjoni tal-proporzjonalità tagħha – li nenfasizza hija distinta mill-kwistjoni ta' *x'inhu* l-għan tal-għażla ta' mudell esklużiv – il-qorti tar-rinviju tista', fil-fehma tiegħi, tqis kwalunkwe effiċjenzi amministrattivi miksuba minn dan il-mudell. Hija tista' tqis ukoll il-konstatazzjoni fattwali magħmula mit-TAR Lazio li l-mudell jipprovdi lill-Istat Taljan protezzjoni mir-responsabbiltà finanzjarja.

51. Fl-aħħar nett, fir-rigward tat-tielet element, ma nara l-ebda raġuni għala l-kuntratt għall-ġestjoni tal-Lotto għandu jingħata lil bosta operaturi fuq il-bażi tad-dritt tal-Unjoni sempliċement minħabba li bosta konċessjonijiet mhux esklużivi huma offruti fl-Italja għal logħob ieħor, għal logħob ta' tbassir u għal forom oħra ta' mħatri, bħat-tqegħid ta' sempliċi mħatra b'rata fissa.

52. Dan l-argument isostni li minħabba li l-logħob kollu jinvolvi bosta forom ta' logħob tal-ażżard, dawn għandhom jiġu ttrattati b'approċċ universali[43]. Madankollu, fil-fehma tiegħi, huwa ovvju li hemm differenzi bejn il-kuntratt li l-ADM offriet hawn u, pereżempju, liċenzja li sabiex tiġi operata konċessjoni għall-imħatri fuq it-tiġrijiet taż-żwiemel.

53. Kif tinnota l-qorti tar-rinviju fid-deċiżjoni tar-rinviju tagħha, it-TAR Lazio sabet li hemm differenzi prinċipali: (i) fil-fatt li l-kuntratt offrut jirrigwarda l-attivitajiet tekniċi, amministrattivi u organizzazzjonali involuti fil-ġestjoni ta' lotterija nazzjonali u mhux ir-relazzjonijiet diretti mal-konsumaturi kif jimplika t-tqegħid ta' mħatri; u (ii) fir-riskju ekonomiku li jieħu l-Istat Taljan – li, ikun kemm ikun ikkontestat, jidher li huwa f'kuntrast mal-assenza ta' *kwalunkwe* riskju għall-Istat meta xi ħadd jagħmel imħatra ma' operatur kummerċjali lliċenzjat dwar ir-riżultat ta' logħba tal-futbol jew tiġrija taż-żwiemel. Barra minn hekk, analiżi tad-dritt tal-kompetizzjoni li tissuġġerixxi li s-suq għall-attivitajiet tal-logħob tal-ażżard kollha għandu jiġi ttrattat bl-istess mod (jiġifieri, b'konċessjonijiet mhux esklużivi għal bosta utenti) ma hijiex rilevanti hawnhekk. L-evalwazzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja tas-servizzi tal-logħob tal-ażżard taħt Artikoli 49 u 56 TFUE tagħraf espressament li l-kompetizzjoni tista' leġittimament tiġi ristretta u li, għalhekk, approċċ "tradizzjonali" tal-Artikoli 101 jew 102 TFUE ma huwiex xieraq[44].

54. Finalment, ma nara l-ebda raġuni sabiex niddubita t-trasparenza tal-mudell. L-evalwazzjoni li indikajt hawn fuq li għandha titwettaq mill-qorti tar-rinviju għandha wkoll tinkludi neċessarjament kunsiderazzjoni tal-"prinċipju ta' koerenza" (fis-sens li l-għażla tal-mudell għandha tkun koerenti mal-għan ta' interess ġenerali mfittex) u l-għarfien li l-libertà totali tal-kompetizzjoni ma hijiex dejjem ideali.

55. Għalhekk, nipproponi li r-risposta li għandha tingħata għall-ewwel domanda tkun li deċiżjoni mill-awtoritajiet nazzjonali rilevanti li jiġi applikat mudell ta' konċessjoni għall-ġestjoni tal-attività ta' logħob bħal-Lotto tikkostitwixxi restrizzjoni tat-tgawdija tal-libertajiet iggarantiti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE. Huwa l-kompitu tal-qorti tar-rinviju li tiddetermina, fid-dawl tal-karatteristiċi oġġettivi tal-mudell ta' konċessjoni esklużiva maħruġ fis-sejħa għal offerti, il-portata ta' kwalunkwe restrizzjoni bħal din. Huwa għalhekk il-kompitu tal-awtoritajiet nazzjonali li jipproduċu provi biżżejjed (i) tal-interess pubbliku superjuri li jixtiequ jiksbu permezz tal-għażla tal-mudell u (ii) tal-proporzjonalità tal-mudell fil-konfront ta' dan l-għan.

43 Ara, *inter alia* u b'analoġija, is-sentenza tal-10 ta' Jannar 2006, IATA u ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 95 u l-ġurisprudenza ċċitata).

44 Sentenza tal-24 ta' Jannar 2013, Stanleybet *et* (C-186/11 u C-209/11, EU:C:2013:33, punt 45, u l-ġurisprudenza ċċitata).

It-tieni domanda

56. It-tieni domanda tipproċedi fuq is-suppożizzjoni li l-valur tal-kuntratt huwa għoli b'mod sproporzjonat ("mhux iġġustifikat") meta mqabbel ma' kundizzjonijiet oħra fis-sejħa għal offerti u tistaqsi jekk dan il-valur huwiex, bħala riżultat, prekluż mid-dritt tal-Unjoni. It-TAR Lazio – li l-konstatazzjonijiet tagħha ma ġewx iddubitati, wisq inqas kontradetti, mill-qorti tar-rinviju – waslu għall-konklużjoni opposta. Għalhekk, it-tieni domanda nifformulaha mill-ġdid kif ġej: Fejn awtorità pubblika toħroġ sejħa għal offerti, id-dritt tal-Unjoni jipprekludiha milli tistipula valur bażiku tal-kuntratt jekk dan il-valur ikun għoli, partikolarment meta jitqies fil-kuntest tal-kundizzjonijiet l-oħra stabbiliti fis-sejħa għal offerti?

57. Il-kumpanniji Stanely jiffokaw fuq l-effett magħqud tal-valur għoli tal-kuntratt u ta' kundizzjonijiet kuntrattwali oħra, filwaqt li jargumentaw li r-riżultat huwa tali li jeskludihom milli jagħmlu offerta u jirriżerva l-kuntratt offrut għall-fornitur tas-servizz eżistenti. Għall-kuntrarju, il-Gvernijiet tal-Belġju u tal-Italja, Lottoitalia u l-Kummissjoni jsostnu li hemm fatturi oġġettivi li jissostanzjaw il-kalkolu tal-valur tal-kuntratt. Huma jikkonkludu li l-figura li tirriżulta tidher proporzjonali u raġonevoli minkejja l-kundizzjonijiet kuntrattwali l-oħra. Il-Gvern Portugiż ma ssottomettiex osservazzjonijiet speċifiċi dwar it-tieni domanda.

58. Fil-fehma tiegħi, il-punt tat-tluq huwa li l-inklużjoni tal-valur ta' kuntratt fis-sejħa għal offerti *fiha nnifisha* ma hijiex oġġezzjonabbli. Fil-fatt, il-valur approssimattiv huwa wieħed mill-elementi essenzjali tal-informazzjoni li għandhom jkunu preżenti f'offerta rreklamata (b'mod simili għal, pereżempju, id-dettalji tan-natura tal-kuntratt offrut). Mingħajru, sejħa għal offerti tirriskja li ma tattira l-ebda offerti.

59. Madankollu, jekk il-valur tal-kuntratt – ikkunsidrat fuq il-merti tiegħu stess – ikun nieqes minn bażi oġġettiva, il-prinċipju ta' trasparenza, *inter alia*, ikun miksur.

60. Fil-fehma tiegħi, id-deċiżjoni tar-rinviju fiha konstatazzjoni tal-fatti suffiċjenti mill-qorti nazzjonali sabiex il-Qorti tal-Ġustizzja tkun issodisfatta li l-figura ta' EUR 700 miljun ma tistax issofri minn din l-oġġezzjoni. Ma hijiex għolja b'mod tant assurd li hija nieqsa minn bażi oġġettiva.

61. Id-deċiżjoni tar-rinviju tinnota li t-TAR Lazio sabet li (i) id-dħul mill-bejgħ tal-biljetti tal-lotterija kien jaqbeż EUR 6 biljun kull sena għal ħames snin wara xulxin (ninnota li din il-figura hija nnotata fil-punt II.2.1 tal-avviż tal-kuntratt); u (ii) id-dħul annwali minn dan ikun jammonta għal madwar EUR 400 miljun (li jirrifletti l-kummissjoni ta' 6% proposta, dejjem fil-punt II.2.1 tal-avviż tal-kuntratt). Għalhekk, jidher li l-Istat Taljan kien qiegħed joffri l-possibbiltà ta' qligħ ta' EUR 400 miljun fis-sena għal total ta' disa' snin (bi protezzjoni kontra kull kompetizzjoni) inkambju għal (mill-inqas) EUR 700 miljun li għandhom jitħallsu fuq perijodu ta' tliet snin.

62. Id-deċiżjoni tar-rinviju tinnota fatturi oħra li ttieħdu inkunsiderazzjoni mit-TAR Lazio. Għalkemm l-ammont li għalih inbiegħu l-konċessjonijiet tal-lotterija fi Stati Membri oħra jista' ma jkunx strettament komparabbli, fil-fehma tiegħi jkun kompletament xieraq li nqisu fatturi addizzjonali bħall-fatt li l-pagament kellu jkun mifrux fuq tliet snin, li l-kumpanniji kienu permessi li jiffurmaw gruppi temporanji għall-finijiet tal-offerta u li l-Istat Taljan jista' jew le jġorr parti mir-riskju finali, flimkien man-natura tas-servizzi globali li għandhom jingħataw u r-rekwiżit għat-trasferiment lill-ADM mingħajr ebda oneru għal din tal-aħħar, fl-aħħar tal-konċessjoni, tal-"assi tanġibbli u mhux

tanġibbli li jifformaw in-netwerk […]" (Artikolu 22.1 tal-mudell ta' kuntratt)[45]. Il-fatt li 15-il kumpannija ġew evalwati mill-ADM bħala li jissodisfaw il-kundizzjonijiet tas-sejħa għal offerti jpoġġi l-figura ta' EUR 700 miljun ikkalkolata f'kuntest globali usa', iżda madankollu rilevanti.

63. Jekk il-qorti tar-rinviju tistabbilixxi li l-figura tal-valur tal-kuntratt kienet ikkalkolata b'mod oġġettiv kemm meta titqies waħedha u kemm meta titqabbel ma' kundizzjonijiet kuntrattwali oħra, dan ikun biżżejjed sabiex jirrifjuta l-argument imressaq mill-kumpanniji Stanley li l-figura tiddiskrimina kontrihom u/jew tittrattahom b'mod inugwali meta mqabbel mal-fornitur tas-servizz eżistenti. Il-fatt li operatur potenzjali huwa skuraġġjat milli jagħmel offerta sempliċement minħabba li l-valur tal-kuntratt huwa għoli jew mhux possibbli għal kumpannija waħidha ma jimminax l-oġġettività tal-valur tal-kuntratt.

64. Jekk, madankollu, il-qorti tar-rinviju tikkonkludi li kunsiderazzjonijiet suġġettivi, minflok fatturi oġġettivi, kienu jifformaw il-bażi għall-valur stabbilit għall-kuntratt, huwa diffiċli ħafna li wieħed jara kif l-ostakolu riżultanti għal-libertajiet iggarantiti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE jista' jiġi ġġustifikat bħala mezz proporzjonat u trasparenti sabiex jintlaħaq għan ta' interess pubbliku superjuri[46]. Bl-istess mod, jekk l-effett tal-valur ta' kuntratt flimkien ma' kundizzjonijiet kuntrattwali oħrajn kien tali li jrendi l-parteċipazzjoni fl-offerta profondament mhux attraenti (jew saħansitra impossibbli) għal kulħadd ħlief għall-fornitur eżistenti, ikun prattikament ċert li r-restrizzjoni riżultanti dwar l-istabbiliment u l-provvista ta' servizz transkonfinali se teħel minn dan l-eżami.

65. Għalhekk, nipproponi li r-risposta li għandha tingħata għat-tieni domanda tkun li d-dritt tal-Unjoni ma jipprekludix l-inklużjoni ta' figura għolja għall-valur tal-kuntratt fis-sejħa għal offerti għall-għoti ta' kuntratt pubbliku jekk l-oġġettività ta' din il-figura hija stabbilita kemm fuq il-bażi tal-merti tagħha u kemm b'referenza għad-drittijiet u għall-obbligi l-oħra stipulati fis-sejħa għal offerti. Huwa l-kompitu tal-qorti nazzjonali li tiddetermina jekk dan huwiex il-każ.

It-tielet domanda

66. It-tielet domanda tipproċedi fuq żewġ suppożizzjonijiet (it-tnejn li huma favorabbli għall-kumpanniji Stanley): li l-Liġi ta' Stabbilità tal-2015 u s-sejħa għal offerti jeħtieġu li l-kumpanniji Stanley jirrinunzjaw attività kummerċjali jekk iridu jirbħu l-kuntratt offrut; u li din l-attività kummerċjali ġiet ikkonfermata bħala legali mill-Qorti tal-Ġustizzja.

67. Iż-żewġ suppożizzjonijiet għandhom jiġu ddubitati. L-ewwel nett, l-ebda interpretazzjoni naturali tal-Liġi ta' Stabbilità tal-2015 jew tas-sejħa għal offerti ma twassal għall-konklużjoni li huma espressament immirati lejn il-kumpanniji Stanley. Lanqas ma huwa minnu li TAR Lazio għamlet kwalunkwe konstatazzjonijiet fattwali rreġistrati fid-deċiżjoni tar-rinviju mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) li fuqhom setgħet tkun ibbażata tali suppożizzjoni. It-tieni nett, il-Qorti tal-Ġustizzja ma għamlet l-ebda konstatazzjoni bħal din tan-natura leġittima tal-attività kummerċjali partikolari li l-kumpanniji Stanley iridu hawnhekk jippreżentaw bħala legali.

45 Fis-sentenza tat-28 ta' Jannar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), il-Qorti tal-Ġustizzja stabbilixxiet li klawżola fformulata b'mod simili kienet illegali għax l-għan li riedet tikseb seta' jinkiseb permezz ta' miżuri inqas restrittivi inkluż billi l-awtorità kontraenti tħallas il-prezz tas-suq għall-assi. Jista' jkun li l-Artikolu 22.1 tal-mudell ta' kuntratt (ara l-punt 15 iktar 'il fuq) ma jqajjimx l-istess tħassib minħabba distinzjonijiet fattwali bħad-differenza fit-tul tal-kuntratt inkwistjoni (40 xahar hemm meta mqabbel ma' 9 snin hawn) u l-fatt li wħud mill-assi għall-ġestjoni tal-Lotto se jintirtu mill-offerent rebbieħ (kif ikkonfermat mill-Gvern Taljan matul is-seduta). Għaldaqstant, id-deċiżjoni tar-rinviju ma tgħid xejn fuq kif TAR Lazio waslet għall-konstatazzjoni li s-sentenza Laezza ma setgħetx tiġi invokata mill-kumpanniji Stanley u li l-Qorti tal-Ġustizzja ma hijiex mitluba espressament li tiddeċiedi fuq l-applikazzjoni tagħha – dan huwa f'idejn il-qorti tar-rinviju.

46 Ara l-punti 41 *et seq.* iktar 'il fuq.

68. Għalhekk, it-tielet domanda nifformulaha mill-ġdid kif ġej: L-Artikoli 49 u 56 TFUE u/jew il-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' proporzjonalità u ta' trasparenza jipprekludu l-inklużjoni, f'mudell ta' kuntratt għall-konċessjoni esklużiva tal-ġestjoni ta' lotterija nazzjonali, ta' klawżoli li jipprovdu għall-irtirar ta' konċessjoni jekk (a) il-konċessjonarju, l-uffiċjali jew l-aġenti tiegħu jiġu akkużati b'ċerti reati kriminali jew (b) il-konċessjonarju jikser ir-regoli nazzjonali dwar il-prevenzjoni tal-logħob tal-ażżard irregolari, illegali u bil-moħbi fejn dawn il-klawżoli jaġixxu b'tali mod li jeskludu offerent potenzjali?

69. Il-kumpanniji Stanley jargumentaw fl-istess ħin li l-klawżoli ta' rtirar kienu fformulati b'mod vag u li dawn il-klawżoli kienu jimponu theddida ċara u preċiża biżżejjed tant li huma kienu miżmuma jew skuraġġati milli jagħmlu offerta għax huma suġġetti għal bosta proċeduri pendenti u, bħala konsegwenza, awtomatikament jiksru l-klawżoli ta' rtirar. Huma jsostnu barra minn hekk li, għall-kuntrarju tal-prinċipji stabbiliti mill-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Costa u Cifone [47], dawn il-klawżoli huma mmirati wkoll lejn reati li ma humiex *res judicata*. Il-Gvernijiet tal-Belġju u tal-Italja, Lottoitalia u l-Kummissjoni jargumentaw, fil-qosor, li l-klawżoli ta' rtirar huma ċari, li huma proporzjonati fid-dawl tal-għan mixtieq u li ma jservux sabiex awtomatikament jeskludu lill-kumpanniji Stanley mill-proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku. Il-Gvern Portuġiż ma ssottomettiex osservazzjonijiet speċifiċi dwar it-tielet domanda.

70. Ser nikkunsidra l-ewwel nett l-Artikolu 30(2)(h) u (k) tal-mudell ta' kuntratt fir-rigward tal-prinċipju ta' trasparenza (li jimplika wkoll il-kunsiderazzjoni tal-prinċipju ta' nondiskriminazzjoni) qabel indur fuq ir-rekwiżiti tal-Artikoli 49 u 56 TFUE. Fl-aħħar nett, ser neżamina l-kwistjoni tar-*res judicata*, filwaqt li niffoka b'mod partikolari fuq l-Artikolu 30(2)(h) tal-mudell ta' kuntratt.

71. Id-deċiżjoni tar-rinviju tinnota li t-TAR Lazio tikkunsidra li l-klawżoli ta' rtirar huma trasparenti biżżejjed. F'dan ir-rigward, l-istandard li għandu jiġi applikat huwa li nħarsu lejn il-klawżoli mill-perspettiva ta' offerent informat raġonevolment tajjeb u normalment diliġenti li jeżerċita attenzjoni ordinarja [48]. Fis-sentenza Costa u Cifone, il-Qorti tal-Ġustizzja pprovdiet gwida fir-rigward ta' x'jissodisfa r-rekwiżiti ta' trasparenza f'dan il-kuntest. Għalhekk, il-formulazzjoni li tippermetti l-irtirar ta' konċessjoni għal "reati msemmija fil-Liġi Nru 55 tad-19 ta' Marzu 1990" kienet ikkunsidrata aċċettabbli għaliex kienet tirrigwarda reati speċifiċi u identifikati li jinsabu f'dik il-liġi (li kienu wkoll konsistenti mal-għan globali tal-ġlieda kontra l-kriminalità). Min-naħa l-oħra, madankollu, formulazzjoni li tippermetti l-irtirar fil-"każijiet l-oħra kollha ta' reati li jistgħu jaffettwaw ir-relazzjonijiet ta' fiduċja mal-[awtorità kontraenti]" ma kinitx aċċettabbli għaliex din it-tip ta' formulazzjoni ma "[tippermettix lil] kull offerent potenzjali [...] jevalwa b'ċertezza r-riskju li tali sanzjonijiet jiġu imposti fuqu" [49].

72. Huwa l-kompitu tal-qorti tar-rinviju, jekk meħtieġ, li tevalwa mill-ġdid it-transparenza taż-żewġ klawżoli ta' rtirar fid-dawl tal-ġurisprudenza li għaliha għadni kif irreferejt.

73. Min-naħa tiegħi, ma nikkunsidrax li offerent informat raġonevolment tajjeb u normalment diliġenti li jeżerċita attenzjoni ordinarja għandu jsib ħafna diffikultà sabiex jifhem il-portata u l-applikazzjoni tal-Artikolu 30(2)(k) tal-mudell ta' kuntratt. Sa fejn huwa kkonċernat l-Artikolu 30(2)(h), iċ-ċirkustanzi li fihom l-ADM tista' tirtira l-konċessjoni skont il-klawżola tal-mudell ta' kuntratt huma deskritti fil-qosor iżda b'mod ċar. Jeħtieġ li jiġi sodisfatt sett kumulattiv ta' kundizzjonijiet qabel l-ADM tiddeċiedi jekk tipproċedix jew le bil-proċedura ta' rtirar. L-irtirar ma huwiex awtomatiku, iżda huwa ċar li l-irtirar jista' jseħħ ladarba dawn il-kundizzjonijiet ikunu ssodisfatti. Il-fatt li l-klawżola tagħti lill-ADM diskrezzjoni dwar jekk tirtirax il-konċessjoni ma jċaħħadx lill-klawżola miċ-ċarezza tagħha.

47 Sentenza tas-16 ta' Frar 2012 (C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80, punt 81).

48 Sentenza tat-12 ta' Marzu 2015, *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, punti 54 u 55 u l-ġurisprudenza ċċitata.

49 Sentenza tas-16 ta' Frar 2012, C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80, punt 78 u 79).

Barra minn hekk, huwa ċar li parti terza distinta mill-ADM (jiġifieri l-prosekutur pubbliku, punt dan li kien hemm qbil dwaru fis-seduta) tevalwa jekk ikunx hemm materjal biżżejjed li jiġġustifika akkuża għal reat kriminali ssuspettat. Il-kombinazzjoni ta' dawn l-element hija, fil-fehma tiegħi, adegwata sabiex tikkonforma mal-prinċipju ta' trasparenza.

74. Filwaqt li ndur issa għall-evalwazzjoni taħt l-Artikoli 49 u 56 TFUE, il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet li l-issuġġettar ta' attività ekonomika bħall-provvista ta' servizzi ta' ġestjoni tal-Lotto għar-rekwiżit li ssir offerta għal, u li jintrebaħ, kuntratt, u għal klawżoli li jippermettu l-irtirar potenzjali ta' din il-konċessjoni minn hemm 'il quddiem, jikkostitwixxi ostakolu għal-libertajiet iggarantiti fl-Artikoli 49 u 56 TFUE [50]. Il-klawżoli dwar l-irtirar għalhekk jeħtieġ li jkunu ġġustifikati b'referenza għal għan ta' interess pubbliku superjuri u li jissodisfaw it-test tal-proporzjonalità. Diġà ddiskutejt dak li huwa meħtieġ mill-awtoritajiet Taljani sabiex jintlaħaq l-għan ta' interess pubbliku superjuri [51]. Il-qorti tar-rinviju għandha tkun issodisfatta li l-klawżoli kkontestati huma xierqa u neċessarji sabiex jintlaħaq dan l-għan u li ma jmorrux lil hinn minn dak li huwa neċessarju għal dan il-għan. Hawnhekk, ninnota biss li r-raġunijiet fl-Artikolu 30(2)(h) tal-mudell ta' kuntratt, pereżempju, huma espressament marbuta ma' attività kriminali u li wieħed mill-għanijiet ta' interess pubbliku msemmija huwa l-prevenzjoni tal-attività kriminali fil-ġestjoni tal-Lotto.

75. Fl-aħħar nett indur għall-argument fir-rigward tar-*res judicata*. Il-fatt li l-Artikolu 30(2)(h) u l-Artikolu 30(2)(k) tal-mudell ta' kuntratt ma humiex ristretti għal reati li huma *res judicata* jfisser li dawn għandhom awtomatikament jiġu kkunsidrati li huma sproporzjonati [52]?

76. Tajjeb li nfakkru f'dan il-punt li s-suppożizzjoni li fuqha hija bbażata t-tielet domanda hija li l-kumpanniji Stanley kien ser ikollhom jabbandunaw mudell ta' operat eżistenti u legali li kellu suċċess kummerċjali sabiex ma jiksrux il-klawżoli fl-Artikolu 30(2)(h) u/jew (k) tal-mudell ta' kuntratt.

77. Fil-kawża li wasslet għas-sentenza Costa u Cifone, il-klawżoli inkwistjoni kienu mfassla f'termini ta' rtirar tal-konċessjoni iżda fil-prattika kellhom l-effett li *jeskludu* kompletament lil ċerti operaturi milli jipparteċipaw fil-proċedura ta' sejħa għal offerti (għaliex l-irtirar effettivament jiġi invokat dakinhar li tingħata l-liċenzja). Il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet li "[...] esklużjoni mis-suq permezz tad-dekadenza tal-liċenzja għandha, bħala prinċipju, tiġi kkunsidrata li hija proporzjonali għall-għan tal-ġlieda kontra l-kriminalità biss jekk din hija bbażata fuq sentenza *res judicata* li tirrigwarda reat suffiċjentement serju. Leġiżlazzjoni li tipprevedi, anki b'mod temporanju, l-esklużjoni ta' operaturi mis-suq tista' tiġi kkunsidrata proporzjonali biss sakemm ikun hemm possibbiltà ta' rimedju ġudizzjarju effikaċi kif ukoll ta' kumpens għad-danni subiti fejn, sussegwentement, din l-esklużjoni tirriżulta li ma hijiex iġġustifikata" [53].

78. Mill-materjal quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, ma huwiex ovvju li l-klawżoli kkontestati fil-kawża preżenti kellhom *fil-fatt* l-effett li jeskludu lill-kumpanniji Stanley b'mod awtomatiku mill-proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku. Il-qorti tar-rinviju għalhekk ser ikollha l-ewwel teżamina bir-reqqa n-natura ta' kwalunkwe proċedimenti pendenti kontra l-kumpanniji Stanley u tiddetermina jekk dawn kinux fil-fatt tali li jirriżultaw fl-applikazzjoni immedjata tal-klawżola ta' rtirar, li kieku dawn il-kumpanniji għamlu offerta u ngħataw il-kuntratt. Jekk dawn ma kinux ta' natura tali, id-*dicta* tal-Qorti tal-Ġustizzja fis-sentenza Costa u Cifone ma humiex, fi kwalunkwe każ, direttament rilevanti.

50 Sentenza tas-16 ta' Frar 2012, Costa u Cifone (C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80 punt 70). Ara wkoll il-punt 40 iktar 'il fuq.

51 Ara l-punti 43 *et seq.* iktar 'il fuq.

52 Sentenza tas-16 ta' Frar 2012, Costa u Cifone (C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80 punt 81). "*Res judicata*" għandha tinftiehem li tirreferi għal deċiżjoni ġudizzjarja li saret definittiva wara li ġew eżawriti d-drittijiet kollha ta' appell jew li, wara l-iskadenza tat-termini previsti għal dan l-appell, ma tistax tiġi kkontestata: ara s-sentenza tal-10 ta' Lulju 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 58).

53 Fis-seduta, il-Kummissjoni enfasizzat din id-distinzjoni. Ara s-sentenza tas-16 ta' Frar 2012 Costa u Cifone (C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80 punti 68 u 81).

79. Jekk il-kumpanniji Stanley kienu esklużi, madankollu, huwa permissibbli li tiġi inkluża klawżola ta' rtirar f'mudell ta' kuntratt għal konċessjoni esklużiva tal-lotterija li tista' tiġi invokata fid-diskrezzjoni tal-awtorità kontraenti f'punt fejn il-konċessjonarju, l-uffiċjali jew l-aġenti tiegħu jiġu akkużati, iżda mhux mixlija, b'reati kriminali serji (*a fortiori*, fejn il-kundanna tkun għadha ma akkwistatx is-saħħa ta' *res judicata*)?

80. Fil-fehma tiegħi jidher li għandna hawnhekk eżempju klassiku tal-bżonn li nsibu l-bilanċ korrett bejn iż-żewġ interessi inkwistjoni. Minn naħa waħda hemm l-interess pubbliku fil-prevenzjoni tal-attività kriminali fi ħdan is-sistema tal-lotterija (kif sostnut mill-Gvern Taljan). Min-naħa l-oħra hemm l-interess kummerċjali privat tal-konċessjonarju uniku, flimkien mal-preżunzjoni li l-parti akkużata b'reat kriminali hija innoċenti sakemm tiġi stabbilita l-ħtija tagħha [54].

81. Sa fejn l-interess pubbliku huwa kkonċernat, l-eżistenza ta' sentenza li għandha s-saħħa ta' *res judicata* timplika l-proċess (possibbilmet estiż) ta' (l-ewwel nett) proċess kriminali sħiħ u mbagħad (potenzjalment) sekwenza sħiħa ta' appelli. Jista' jkun li jgħaddi żmien twil qabel ma l-kundanna ssir *res judicata*. Mill-perspettiva tal-interess pubbliku, hemm żvantaġġi gravi ċari fl-istennija sa dak il-punt qabel ma tkun tista' tiġi rtirata l-konċessjoni unika għall-operat tal-lotterija nazzjonali. Sadanittant, il-ġestjoni ta' servizz ta' valur u vulnerabbli tibqa' f'idejn il-konċessjonarju. B'mod ċar dan huwa riżultat mhux mixtieq jekk – fl-aħħar mill-aħħar – jirriżulta li l-konċessjonarju, l-uffiċjali jew l-aġenti tiegħu huma fil-fatt ħatja ta' reat kriminali li (sabiex nikkwotaw l-Artikolu 30(2)(h) tal-mudell tal-kuntratt), "minħabba n-natura tiegħu, il-gravità tiegħu, il-metodu ta' twettiq tiegħu u l-konnessjoni tiegħu mal-attività li għaliha l-konċessjoni ngħatat, l-[ADM] tikkunsidra li jipprekludi lill-konċessjonarju milli jkollu l-affidabbilità, il-professjonaliżmu u l-kwalità morali meħtieġa".

82. Jekk, madankollu, il-kawżola ta' rtirar titħalla tiġi invokata f'punt fejn hemm (fil-fatt) biss suspett li twettaq reat serju (għalkemm suspett ikkonfermat minn awtorità pubblika terza fl-għamla tal-prosekutur pubbliku), dan jista' jxaqleb il-bilanċ wisq lejn l-interess pubbliku u għad-detriment tal-interess privat. Fuq il-bażi ta' każ *prima facie* li *għadu* ma ġiex eżaminat minn proċess kriminali mwettaq taħt il-garanziji normali, id-dritt tal-operatur li jeżerċita n-negozju tiegħu u d-dritt tiegħu li jkun preżunt innoċenti sakemm il-ħtija tiegħu tkun stabbilita huma t-tnejn fir-riskju li jiġu mminati.

83. Hawnhekk ninnota li l-ordinament ġuridiku tal-Unjoni fi proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi oħrajn jipprevedi l-possibbiltà tal-esklużjoni minn proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi mhux biss fil-każ tat-twettiq ta' reati kriminali serji iżda anki meta l-operatur ikun "*ħati* ta' miskondotta professjonali serja, li titfa' dubji fuq l-integrazzjoni tiegħu" (enfasi miżjuda) [55], Għalhekk, fl-interpretazzjoni tad-dispożizzjoni ta' esklużjoni ekwivalenti taħt id-Direttiva 2004/18 [56], pereżempju, il-Qorti tal-Ġustizzja sostniet li "deċiżjoni ta' natura ġudizzjarja, anki jekk għadha mhux definittiva, tista', skont is-suġġett ta' dik id-deċiżjoni, tipprovdi lill-awtorità kontraenti mezz xieraq sabiex tiġġustifika l-eżistenza ta' nuqqas serju professjonali, sa fejn id-deċiżjoni tagħha tista', f'kull każ, tkun is-suġġett ta' stħarriġ ġudizzjarju" [57].

54 Din il-preżunzjoni hija stabbilita, *inter alia*, fl-Artikolu 48 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea (ĠU 2010 C 83, p. 391) u tapplika lil hinn mill-proċedimenti tad-dritt kriminali sabiex tinkludi l-proċedimenti tad-dritt tal-kompetizzjoni mwettqa mill-Kummissjoni (ara s-sentenza tat-8 ta' Lulju 1999, Hüls vs *Kummissjoni*, C-199/92, EU:C:1999:358, punt 150 u l-ġurisprudenza ċċitata) u l-impożizzjoni ta' sanzjonijiet mill-aworitajiet tal-Unjoni, bħall-iffriżar tal-assi għal attivitajiet allegatament marbuta mat-terroriżmu (ara s-sentenza tas-7 ta' Diċembru 2010, Fahas vs Kunsill, T-49/07 EU:T:2010:499, punti 63 u 64). L-Avukat Ġenerali Campos Sánchez-Bordona jara wkoll l-applikazzjoni tagħha fi proċeduri għall-għoti ta' kuntratti pubbliċi analogi għall-proċeduri inkwistjoni f'din il-kawża: ara l-punt 38 u nota ta' qiegħ il-paġna 8 tal-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506).

55 Ara, *inter alia*, l-Artikolu 38(7)(c) tad-Direttiva 2014/23.

56 L-Artikolu 45(2)(d) tad-Direttiva 2004/18 jipprovdi li "[k]ull operatur ekonomiku jista' jkun eskluż minn parteċipazzjoni f'kuntratt fejn dak l-operatur eknomiku […] kien misjub ħati ta' kondotta professjonali ħażina ta' ċerta gravità ippruvata bi kull mezz li l-awtoritajiet kontrattwanti jistgħu juru".

57 Sentenza tal-20 ta' Diċembru 2017, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani u Guerrato (C-178/16, EU:C:2017:1000, punt 47). Sabiex inkunu ċari, il-Qorti tal-Ġustizzja kienet hemmhekk qiegħda tikkunsidra kawża li fiha kien hemm kundanna, iżda waħda li ma kinitx għada saret definittiva.

84. Għalhekk nissuġġerixxi li l-post xieraq fejn għandu jinstab il-bilanċ bejn l-interessi pubbliċi u privati huwa fil-punt fejn diġà jkun hemm "deċiżjoni ġudizzjarja" li tissostanzja s-suspett ta' kriminalità jew nuqqas serju professjonali. B'hekk, fil-każ preżenti, dan jippermetti – pereżempju – l-esklużjoni ladarba jkun hemm kundanna tal-ewwel istanza f'qorti rilevanti dwar reat kriminali li kkawża lill-ADM tiddubita li l-operatur kellu "l-affidabbilità, il-professjonaliżmu u l-kwalità morali meħtieġa" rilevanti għall-kuntratt ta' konċessjoni ta' servizz tal-Lotto. Għandu jkun possibbli wkoll li jkun hemm rimedji ġudizzjarji disponibbli għall-konċessjonarju eskluż li jippermettulu (i) ifittex li jissospendi d-deċiżjoni tal-ADM għall-irtirar tal-konċessjoni fl-istennija tal-appell tad-deċiżjoni ġudizzjarja inkwistjoni u (ii) ifittex kumpens għad-danni kontra l-awtorità kontraenti jekk din id-deċiżjoni ġudizzjarja sussegwentement tiġi mibdula fl-appell[58]. Għaż-żewġ tipi ta' rimedji, il-mekkaniżmi neċessarji għandhom bżonn jiġu stabbiliti bħala kwistjonijiet legali, u mhux bħala kwistjonijiet kuntrattwali[59].

85. Sa fejn huma kkonċernati l-proċedimenti preżenti, il-kwistjoni ta' jekk iż-żewġ klawżoli kkontestati kinux skuraġġew – jew le – lill-kumpanniji Stanley milli jissottomettu offerta u l-kwistjoni ta' liema rimedji u garanziji huma disponibbli għal konċessjonarju eskluż taħt il-liġi nazzjonali huma t-tnejn kwistjonijiet li huma, essenzjalment, f'idejn il-qorti nazzjonali sabiex tivverifika u m'iniex se nesplorahom iktar hawn.

86. Għalhekk, nipproponi li r-risposta li għandha tingħata għat-tielet domanda tkun kif ġej: L-Artikoli 49 u 56 TFUE u l-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' proporzjonalità u ta' trasparenza ma jipprekludux l-inklużjoni, f'mudell ta' kuntratt għall-konċessjoni esklużiva tal-ġestjoni ta' lotterija nazzjonali, ta' klawżoli li jipprovdu għall-irtirar ta' konċessjoni jekk (a) il-konċessjonarju, l-uffiċjali jew l-aġenti tiegħu jiġu akkużati b'ċerti reati kriminali jew (b) il-konċessjonarju jikser ir-regoli nazzjonali tad-dritt amministrattiv dwar il-prevenzjoni tal-logħob tal-ażżard irregolari, illegali u bil-moħbi, u fejn dawn il-klawżoli jaġixxu sabiex jeskludu offerent potenzjali, sakemm

– il-klawżoli inkwistjoni jkunu preċiżi, determinabbli u ċari biżżejjed sabiex il-portata u l-applikazzjoni tagħhom jinftiehmu minn offerent informat raġonevolment tajjeb u normalment diliġenti li jeżerċita attenzjoni ordinarja; u

– ir-reati kriminali jew amministrattivi rilevanti msemmija fil-klawżoli jkunu ġew ikkonfermati minn deċiżjoni ġudizzjarja; u

– l-operatur ikkonċernat ikollu d-dritt legali li jikkontesta tali deċiżjoni ġudizzjarja (inkluż id-dritt li jikseb protezzjoni kawtelatorja) u d-dritt legali li jfittex kumpens għad-danni jekk id-deċiżjoni ġudizzjarja sussegwentement tiġi mibdula fl-appell.

58 Għalhekk, pereżempju, il-liġi nazzjonali għandha tiżgura li t-talba għad-danni ma *setgħetx* tintrebaħ mill-awtorità kontraenti sempliċement billi tirreferi għall-eżistenza ta' klawżola li tixbaħ lill-Artikolu 30(2)(h) fil-kuntratt ta' konċessjoni. Fejn, kif ġraw l-avvenimenti, l-akkuża li wasslet sabiex tiġi invokata din il-klawżola tfalli, il-liġi nazzjonali jkollha tikkunsidra li l-klawżola ġiet invokata *b'mod ħażin*, sabiex b'hekk it-talba għad-danni tibqa' (sakemm jiġu pprovati komponenti oħra tat-talba għad-danni, bħall-kawżalità u l-ammont ta' danni). Fejn id-deċiżjoni ġudizzjarja oriġinali tkun irrevokata għal raġunijiet proċedurali minflok dawk sostantivi, l-operatur eskluż mhux dejjem jista' jkun intitolat awtomatikament għall-kumpens, iżda jista' (skont iċ-ċirkustanzi) ikollu sussegwentement jikkontesta s-sustanza ta' din id-deċiżjoni.

59 Dawn ir-rekwiżiti huma konsistenti mal-konstatazzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-punt 81 tas-sentenza tas-16 ta' Frar 2012, Costa u Cifone (C-72/10 u C-77/10, EU:C:2012:80) li "[l]eġiżlazzjoni li tipprevedi, anki b'mod temporanju, l-esklużjoni ta' operaturi mis-suq tista' tiġi kkunsidrata proporzjonali biss sakemm ikun hemm possibbiltà ta' rimedju ġudizzjarju effikaċi kif ukoll ta' kumpens għad-danni subiti fejn, sussegwentement, din l-esklużjoni tirriżulta li ma hijiex iġġustifikata".

Konklużjoni

87. Għaldaqstant, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tirrispondi għad-domandi preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) kif ġej:

(1) Deciżjoni mill-awtoritajiet nazzjonali rilevanti li jiġi applikat mudell ta' konċessjoni għall-ġestjoni tal-attività ta' logħob bħal-Lotto tikkostitwixxi restrizzjoni tat-tgawdija tal-libertajiet iggarantiti mill-Artikoli 49 u 56 TFUE. Huwa l-kompitu tal-qorti tar-rinviju li tiddetermina, fid-dawl tal-karatteristiċi oġġettivi tal-mudell ta' konċessjoni esklużiva maħruġ fis-sejħa għal offerti, il-portata ta' kwalunkwe restrizzjoni bħal din. Huwa għalhekk il-kompitu tal-awtoritajiet nazzjonali li jipproduċu provi biżżejjed (i) tal-interess pubbliku superjuri li jixtiequ jiksbu permezz tal-għażla tal-mudell u (ii) tal-proporzjonalità tal-mudell fil-konfront ta' dan l-għan.

(2) Id-dritt tal-Unjoni ma jipprekludix l-inklużjoni ta' figura għolja għall-valur tal-kuntratt fis-sejħa għal offerti għall-għoti ta' kuntratt pubbliku jekk l-oġġettività ta' din il-figura hija stabbilita kemm fuq il-bażi tal-merti tagħha u kemm b'referenza għad-drittijiet u għall-obbligi l-oħra stipulati fis-sejħa għal offerti. Huwa l-kompitu tal-qorti nazzjonali li tiddetermina jekk dan huwiex il-każ.

(3) L-Artikoli 49 u 56 TFUE u l-prinċipji ta' nondiskriminazzjoni, ta' proporzjonalità u ta' trasparenza ma jipprekludux l-inklużjoni, f'mudell ta' kuntratt għall-konċessjoni esklużiva tal-ġestjoni ta' lotterija nazzjonali, ta' klawżoli li jipprovdu għall-irtirar ta' konċessjoni jekk (a) il-konċessjonarju, l-uffiċjali jew l-aġenti tiegħu jiġu akkużati b'ċerti reati kriminali jew (b) il-konċessjonarju jikser ir-regoli nazzjonali tad-dritt amministrattiv dwar il-prevenzjoni tal-logħob tal-ażżard irregolari, illegali u bil-moħbi, u fejn dawn il-klawżoli jaġixxu sabiex jeskludu offerent potenzjali, sakemm

- il-klawżoli inkwistjoni jkunu preċiżi, determinabbli u ċari biżżejjed sabiex il-portata u l-applikazzjoni tagħhom jinftiehmu minn offerent informat raġonevolment tajjeb u normalment diliġenti li jeżerċita attenzjoni ordinarja; u

- ir-reati kriminali jew amministrattivi rilevanti msemmija fil-klawżoli jkunu ġew ikkonfermati minn deċiżjoni ġudizzjarja; u

- l-operatur ikkonċernat ikollu d-dritt legali li jikkontesta tali deċiżjoni ġudizzjarja (inkluż id-dritt li jikseb protezzjoni kawtelatorja) u d-dritt legali li jfittex kumpens għad-danni jekk id-deċiżjoni ġudizzjarja sussegwentement tiġi mibdula fl-appell.