Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
2 ta’ April 2020[1]

Kawża C-3/19

Asmel società consortile a r.l.
vs
Autorità Nazionale Anticorruzione,
bl-intervent ta’:
Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate

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

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Għoti ta’ kuntratti pubbliċi – Korpi ċentrali ta’ xiri – Muniċipalitajiet żgħar – Limitazzjoni għal żewġ mudelli organizzattivi pubbliċi biss ta’ korpi ċentrali ta’ xiri – Projbizzjoni ta’ intervent ta’ kapital privat – Marġni ta’ diskrezzjoni tal-Istati Membri – Limitazzjoni territorjali tal-attivatjiet tagħhom”

1. Id-dritt Taljan fis-seħħ fil-mument tal-fatti, skont l-interpretazzjoni magħmula mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja), jaċċetta li l-entitajiet lokali żgħar jagħmlu użu minn korpi ċentrali ta’ xiri sabiex jakkwistaw xogħlijiet, oġġetti u servizzi, dan dejjem taħt forom organizzattivi esklussivament pubbliċi, bħalma huma konsorzji bejn muniċipalitajiet jew unjoni ta’ muniċipalitajiet.

2. Il-qorti tar-rinviju għandha dubji dwar jekk dan il-metodu huwiex konformi mad-dritt tal-Unjoni, peress li jista’ jillimita l-użu ta’ korpi ċentrali ta’ xiri b’mod li ma jkunx kompatibbli mad-Direttiva 2004/18/KE[2], applikabbli *ratione temporis* għal fatti li tirreferi għalihom id-domanda preliminari tagħha, u mal-“prinċipji ta’ moviment liberu tas-servizzi u ta’ ftuħ massimu tal-kompetizzjoni fil-qasam ta’ kuntratti pubbliċi”.

I. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni. Id-Direttiva 2004/18

3. Skont il-premessa 15 ta’ din id-direttiva:

“Ċerta teknika ta’ xiri ċentralizzat ġew żviluppati fl-Istati Membri. Ħafna awtoritajiet kuntrattwali huma responsabbli li jagħmlu akkwisti jew jassenjaw kuntratti pubbliċi/qafas ta’ ftehim għall-awtoritajiet kuntrattwali oħra. Minħabba l-volum kbir ta’ xiri, dik it-teknika tgħin biex tikber il-kompetittività u ttejjeb ix-xiri pubbliku. Għalhekk għandu jkun hemm disposizzjoni għall-definizzjoni Komunitarja

1 Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

2 Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta’ Marzu2004 fuq 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).

MT

tal-korpi ċentrali tax-xiri ddedikati lill-awtoritajiet kuntrattwali. Għandha tingħata wkoll definizzjoni tal-kondizzjonijiet li taħthom, skond il-prinċipji ta' bla diskriminazzjoni u trattament ugwali, l-awtoritajiet kuntrattwali ta' xiri għal xogħlijiet, provvisti u/jew servizzi permezz ta' korpi ta' xiri ċentrali jista' jkun meqjus li jħarsu din id-Direttiva".

4. Il-premessa 16 tiddikjara:

"Sabiex tieħu in konsiderazzjoni ċ-ċirkustanzi differenti miksuba fl-Istati Membri, l-Istati Membri għandhom jitħallew li jagħżlu jekk l-awtoritajiet kuntrattwali jużawx il-qafas ta' ftehim, korpi ta' xiri ċentrali, sistemi dinamiċi ta' xiri, irkanti ta' l-elettronika jew il-proċedura ta' djalogu kompetittiv kif definit u rregolat b'din id-Direttiva".

5. L-Artikolu 1 ("Definizzjonijiet") jindika:

"[...]

9. Awtoritajiet 'kuntrattwali' tfisser l-awtoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, korpi rregolati bil-liġi pubblika, assoċjazzjonijiet li ġew iffurmati b'waħda jew ħafna minn dawn l-awtoritajiet jew wieħed jew aktar minn dawn il-korpi rregolati bil-liġi pubblika.

'Korpi rregolati bil-liġi pubblika' tfisser kull korp:

(a) stabbilit għall-għan speċifiku li jilħaq il-bżonnijiet fl-interess pubbliku, li m'għandhomx karattru industrijali jew kummerċjali;

(b) li għandhom personalità legali; u

(c) ffinanzjati, mill-biċċa l-kbira, mill-Istat, reġjonali jew awtoritajiet lokali, jew korpi oħra rregolati mill-liġi pubblika; jew suġġetti għas-supervizzjoni manigerjali minn dawk il-korpi; jew għandhom bord amministrattiv, maniġerjali jew superviżorju, li aktar minn nofs il-membri tagħhom huma appuntati mill-autoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, jew minn korpi oħra rregolati bil-liġi pubblika.

Lista ta' korpi li m'humiex eżawrjenti u kategoriji ta' korpi rregolati bil-liġi pubblika li jissodisfaw il-kriterja riferuta fil-(a), (b) u (c) tat-tieni subparagrafu huma mniżżla fl-Anness III. L-Istati Membri se jinnotifikaw perjodikament lill-Kummissjoni b'kull tibdil fil-lista ta' korpi u kategoriji ta' korpi.

10. 'Korp ċentrali ta' xiri' hija awtorità kuntrattwali li:

— takkwista provvisti u/jew servizzi li huma intenzzjonati għall-awtoritajiet kuntrattwali, jew

— tassenja kuntratti pubbliċi jew tikkonkludi qafas ta' ftehim għal xogħlijiet, provvisti jew servizzi li huma intenzzjonati għall-awtoritajiet kuntrattwali.

[...]".

6. L-Artikolu 11 ("Kuntratti pubbliċi u kwadru ta' ftehim mogħtija minn korpi ta' xiri ċentrali") jistipula li:

"1. Stati Membri jistgħu jistipulaw li awtoritajiet kontrattwanti jistgħu jixtru xogħlijiet, fornimenti u/jew servizzi minn jew permezz ta' korp ta' xiri ċentrali.

2. Awtoritajiet kontrattwanti li jixtru xogħlijiet, fornimenti u/jew servizzi minn jew permezz ta' korp ta' xiri ċentrali fil-każi mniżżlin fl-Artikolu 1(10) għandhom jkunu meqjusa li ikkonformaw ma' din id-Direttiva safejn il-korp ta' xiri ċentrali ikun ikkonforma magħha".

B. Id-dritt Taljan

1. It-Testo único degli enti locali (Test Uniku dwar l-Entitajiet Lokali[3])

7. Skont l-Artikolu 30(1):

"L-entitajiet lokali jistgħu jidħlu għal ftehimiet meħtieġa bejniethom, sabiex iwettqu funzjonijiet u servizzi ddeterminati b'mod ikkoordinat".

8. L-Artikolu 31(1) jipprevedi:

"Għal ġestjoni konġunta ta' servizz wieħed jew aktar u l-eżerċizzju konġunt ta' funzjonijiet, l-entitajiet lokali jistgħu jikkostitwixxu konsorzju b'konformità mar-regoli maħsuba għall-impriżi speċjali inklużi fl-Artikolu 114, sa fejn ikunu kompatibbli. Entitajiet pubbliċi oħrajn jistgħu jipparteċipaw fil-konsorzju dejjem sakemm ikunu awtorizzati jagħmlu dan, skont il-liġijiet li għalihom huma suġġetti".

9. L-Artikolu 32(1) jipprovdi:

"L-unjoni ta' muniċipalitajiet hija entità lokali kkostitwita minn żewġ muniċipalitajiet jew iktar, ġeneralment dawk tal-madwar, sabiex jeżerċitaw funzjonijiet u servizzi b'mod konġunt [...]".

2. Il-Codice dei contratti pubblici (il-Kodiċi tal-Kuntratti Pubbliċi)[4]

10. L-Artikolu 3(25), jikkwalifika bħala awtorità kontraenti:

"L-amministrazzjonijiet tal-Istat, l-entitajiet pubbliċi territorjali; entitajiet pubbliċi oħrajn ta' natura mhux ekonomika, il-korpi rregolati mid-dritt pubbliku, l-unjonijiet, il-konsorzji, irrispettivament mill-isem tagħhom, ikkostitwiti mill-imsemmija entitajiet".

11. L-Artikolu 3(34), jikkunsidra bħala korp ċentrali ta' xiri:

"Awtorità kontraenti li:

- takkwista provvisti jew servizzi ddestinati għal awtoritajiet kontraenti jew għal entitajiet kontraenti oħrajn, jew
- tassenja kuntratti pubbliċi jew tidħol għal ftehim qafas ta' xogħlijiet, provvisti jew servizzi ddestinati għal awtoritajiet kontraenti jew għal entitajiet kontraenti oħrajn".

3 Id-Digriet Leġiżlattiv Nru 267, tat-18 ta' Awwissu 2000 (iktar 'il quddiem, "TUEL").
4 Digriet Leġiżlattiv Nru 163, tat-12 ta' April 2006 (iktar 'il quddiem, "CCP").

12. Skont il-verżjoni inizjali tal-Artikolu 33(3a)[5]:

"Il-muniċipalitajiet li l-popolazzjoni tagħhom ma taqbiżx il-5 000 abitant u li huma inklużi fit-territorju ta' kull provinċja huma obbligati li jassenjaw lil korp ċentrali ta' xiri wieħed biss l-akkwist ta' xogħlijiet, servizzi u provvisti fl-ambitu ta' unjonijiet ta' muniċipalitajiet imsemmija fl-Artikolu 32 tat-Test uniku rrikonoxxut fid-Digriet Leġiżlattiv Nru 267 tat-18 ta' Awwissu 2000, meta jeżistu, jew jidħlu għal ftehim korrispondenti ta' konsorzju bejn muniċipalitajiet, billi jagħmlu użu mill-uffiċċji kompetenti".

13. Skont il-verżjoni emendata[6] (fl-2014) tal-istess Artikolu 33(3a):

"Il-muniċipalitajiet li ma humiex kapitali ta' provinċja jwettqu l-akkwist ta' xogħlijiet, oġġetti u servizzi fl-ambitu ta' unjonijiet ta' muniċipalitajiet inklużi fl-Artikolu 32 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 267, tat-18 ta' Awwissu 2000, meta jeżistu, jew jistabbilixxu ftehim speċifiku ta' konsorzju bejn l-istess muniċipalitajiet billi jagħmlu użu mill-uffiċċji kompetenti anki tal-provinċji, jew jużaw entità kollettiva jew il-provinċji, b'konformità mal-Liġi Nru 56, tas-7 ta' April 2014. Alternattivament, l-istess muniċipalitajiet jistgħu jixtru oġġetti u servizzi permezz ta' strumenti elettroniċi ta' xiri ġestiti minn Consip S.p.A. jew minn kollettività ta' riferiment oħra".

II. Il-fatti u domanda preliminari

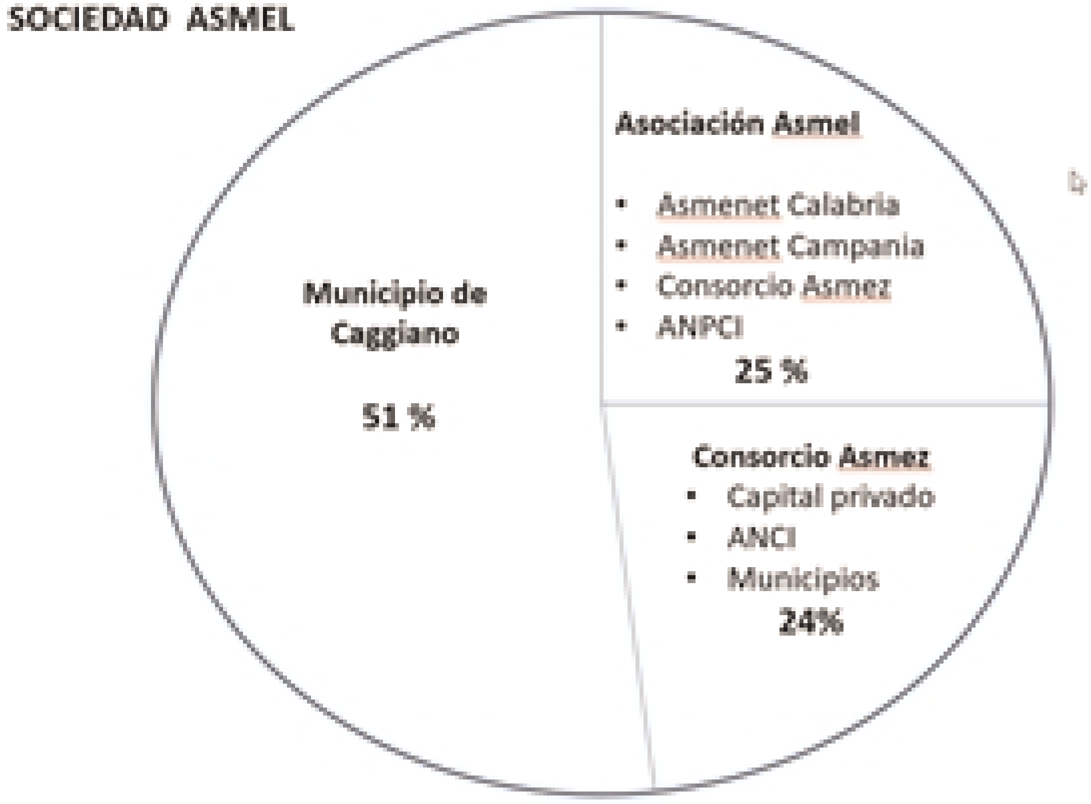
14. Asmel società consortile a.r.l. (iktar 'il quddiem, "Asmel s.c.a.r.l") hija grupp Taljan ta' kumpanniji b'responsabbiltà limitata, stabbilit fit-23 ta' Jannar 2013, li l-kapital tagħha huwa kondiviż bejn il-Konsorzju Asmez (24 %)[7], l-assoċjazzjoni privata Asmel (25 %)[8] u l-munċipalità ta' Caggiano (51 %).

5 Introdott mill-Artikolu 23(4), tad-Digriet-liġi Nru 201, tas-6 ta' Diċembru 2011, irrattifikat mil-Liġi Nru 214, tat-22 ta' Diċembru 2011.

6 Artikolu 9(4) tad-Digriet-liġi Nru 66, tal-24 ta' April 2014, irrattifikat mil-Liġi Nru 89, tat-23 ta' Ġunju 2014. L-Artikolu 33(3a), taċ-CCP wara ġie mħassar, permezz tal-Artikolu 217 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 50, tat-18 ta' April 2016.

7 Il-Konsorzju Asmez ġie kkostitwit f'Napoli, fil-25 ta' Marzu 1994, minn impriżi privati. Sar operattiv bl-inkorporazzjoni tal-membri tiegħu Selene service s.r.l., kumpannija mifthiema mal-Associazione Nazionale Comuni Italiani (l-Assoċjazzjoni Nazzjonali ta' Muniċipalitajiet Taljani). Sussegwentement, ingħaqdu miegħu l-muniċipalitajiet ta' Basilicata u ta' Calabria.

8 L-assoċjazzjoni Asmel ġiet stabbilita fis-26 ta' Mejju 2010, minn Asmenet Campania u Asmenet Calabria, it-tnejn li huma gruppi Taljani ta' kumpanniji b'responsabbiltà limitata, bħalma huma l-Konsorzju Asmez u l-Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani (l-Assoċjazzjoni Nazzjonali ta' Muniċipalitajiet Żgħar Taljani).



15. Maż-żmien, Asmel s.c.a.r.l. żvolġiet l-attività ta' korp ċentrali ta' xiri favur l-entitajiet lokali[9].

16. Ir-relazzjoni bejn Asmel s.c.a.r.l. u l-muniċipalitajiet mhux imsieħba magħha kienet tikkonsisti f'sitwazzjoni fejn il-gvernijiet ta' dawn tal-aħħar kienu jaddottaw id-deċiżjonijiet li bihom jikkuntrattaw, li fihom:

– minn naħa, huma kienu jirreferu għal deċiżjoni preċedenti li biha kienu approvaw li jadderixxu mal-assoċjazzjoni Asmel u jifformaw konsorzju skont l-Artikolu 33(3a) taċ-CCP;

– min-naħa l-oħra, kienu jinkarigaw lil Asmel s.c.a.r.l bil-funzjoni li tiżvolġi l-proċessi ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi permezz ta' pjattaforma informatika[10].

17. Wara diversi ilmenti, l-Autorità Nazionale Anticorruzione (l-Awtorità Nazzjonali ta' Kontra l-Korruzzjoni, iktar 'il quddiem, "ANAC") bdiet investigazzjoni li fiha sabet li Asmel s.c.a.r.l. u l-Konsorzju Asmez ma kinux jirrispettaw il-mudelli organizzattivi previsti għal korpi ċentrali ta' xiri fiċ-CCP.

9 Skont id-digriet tar-rinviju, b'mod iktar speċifiku, Asmel s.c.a.r.l organizzat sejħa għall-offerti għal konklużjoni ta' ftehimiet-qafas bl-għan li tagħti s-servizz ta' likwidazzjoni u ta' kontroll tal-intaxxar muniċipali fuq proprjetà immobbli u l-ġbir eżekuttiv ta' djun fiskali, kif ukoll mija u tnejn u ħamsin proċedura ta' sejħa għall-offerti telematiċi ta' natura differenti għal muniċipalitajiet imsieħba ma' Asmel s.c.a.r.l.

10 Ir-remunerazzjoni għal dawn is-servizzi kienet tilħaq l-1.5 % tal-ammont tal-kuntratt u kellha tiġi applikata lil offerent magħżul ta' kull wieħed minn dawn il-kuntratti konklużi permezz tal-imsemmija pjattaforma.

18. Skont l-ANAC, Asmel s.c.a.r.l. kienet entità ta' natura privata, eżattament, kumpannija rregolata mid-dritt privat komposta minn naħa tagħha minn assoċjazzjonijiet oħrajn. Għaldaqstant, ma setgħetx tkun korp ċentrali ta' xiri peress li l-ordinament Taljan jirrikjedi forom pubbliċi ta' azzjoni permezz ta' entitajiet pubbliċi jew assoċjazzjonijiet bejn entitajiet lokali, bħall-unjonijiet u l-konsorzji ta' muniċipalitajiet stabbiliti permezz ta' ftehimiet konklużi skont l-Artikolu 30 tat-TUEL. Hija nnotat ukoll li, jekk huwa possibbli li jintużaw entitajiet privati, dawn għandhom ikunu korpi interni li l-attività tagħhom tillimita ruħha għat-territorju tal-muniċipalitajiet fundaturi, filwaqt li fil-każ preżenti la kien hemm il-ħtieġa relatata mal-kontroll analogu u lanqas id-delimitazzjoni territorjali tal-attività eżerċitata.

19. L-ANAC qieset li Asmel s.c.a.r.l kienet twettaq l-attivitajiet tagħha ta' xiri ta' oġġetti għall-entitajiet msieħba magħha, iżda li dawn kienu jipparteċipaw biss b'mod indirett fil-korp ċentrali ta' xiri. Spjegat li l-entitajiet lokali kienu jissieħbu fl-ewwel mument fl-assoċjazzjoni Asmel u, wara, skont ir-resoluzzjoni tal-Kumitat, kienu jafdaw il-funzjonijiet ta' xiri lil Asmel s.c.a.r.l.

20. L-ANAC, permezz tar-Resoluzzjoni Nru 32, tat-30 ta' April 2015, ma aċċettatx li l-kumpannija Asmel s.c.a.r.l. tista' tiġi kklassifikata bħala korp tad-dritt pubbliku, imponietilha projbizzjoni li teżerċita attivitajiet ta' intermedjazzjoni fix-xirjiet pubbliċi u ddikjarat l-illegalità tal-għotja ta' kuntratti mwettqa minnha.

21. Asmel s.c.a.r.l. ikkontestat id-deċiżjoni tal-ANAC quddiem it-Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali ta' Lazio, l-Italja). Fl-opinjoni tagħha, anki jekk kienet entità rregolata mid-dritt privat, kellha personalità ġuridika, kienet tissodisfa l-eżiġenzi tal-interess ġenerali, ma kellhiex karattru industrijali jew kummerċjali, kienet iffinanzjata minn entitajiet lokali msieħba magħha u kienet topera abbażi tal-influwenza dominanti tagħha. Għal dawn ir-raġunijiet, affermat li hija awtorità kontraenti li kienet tissodisfa r-rekwiżiti kollha sabiex tkun ikkunsidrata li hija "korp ċentrali ta' xiri".

22. Il-qorti tal-ewwel istanza ċaħdet l-appell ta' Asmel s.c.a.r.l fis-sentenza Nru 2339, tat-22 ta' Frar 2016. B'teħid inkunsiderazzjoni tal-mod ta' finanzjament u tal-kontroll fuq il-ġestjoni, eskludiet li din il-kumpannija kienet korp irregolat mid-dritt pubbliku. Ikkonstatat in-nuqqas ta' osservanza tal-mudelli organizzattivi tal-korpi ċentrali ta' xiri imposti miċ-CCP u ddikjarat li l-ambitu ta' azzjoni tagħha għandu jkun limitat għat-territorju tal-muniċipalitajiet fundaturi.

23. Asmel s.c.a.r.l. appellat mis-sentenza tal-ewwel istanza quddiem il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) fejn invokat diversi raġunijiet li dik il-qorti tikkunsidra li huma rilevanti, u li tnejn minnhom huma importanti f'din il-kawża:

– li huwa żbaljat li jiġi ddikjarat li l-mudell organizzattiv li jikkonsisti f'konsorzju b'forma ta' kumpannija jirriżulta inkompatibbli mad-dispożizzjonijiet taċ-CCP dwar il-korpi ċentrali ta' xiri; u

– li ċ-CCP ma jimponi l-ebda limitu territorjali operattiv għal dawn il-korpi ċentrali ta' xiri.

24. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jindika li l-entitajiet pubbliċi territorjali jinsabu fost l-awtoritajiet kontraenti msemmija fl-Artikolu 3(25) taċ-CCP. Kwalunkwe waħda minn dawn l-entitajiet tista' tassumi, bħala prinċipju, il-funzjoni ta' korp ċentrali ta' xiri (Artikolu 3(34) taċ-CCP). Madankollu, il-muniċipalitajiet iż-żgħar għandhom jagħmlu dan permezz ta' "mudell organizzattiv preċiż" (Artikolu 33(3a) taċ-CPP) li jvarja minn dak previst b'mod ġenerali għal amministrazzjonijiet oħrajn.

25. B'konformità ma' dan il-"mudell preċiż", il-muniċipalitajiet iż-żgħar[11] jistgħu jirrikorru għal korpi ċentrali ta' xiri biss billi jsegwu wieħed minn dawn iż-żewġ mudelli: a) l-unjonijiet ikkontemplati fl-Artikolu 32 tat-TUEL u b) il-konsorzji bejn l-entitajiet lokali inklużi fl-Artikolu 31 tat-TUEL[12].

26. Fl-opinjoni tal-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat), l-imsemmi obbligu impost fuq il-muniċipalitajiet iż-żgħar jidher li jmur kontra l-possibbiltà li jintużaw korpi ċentrali ta' xiri mingħajr limitazzjonijiet fir-rigward tal-forom ta' kooperazzjoni.

27. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal Istat) jindika wkoll li fir-regoli nazzjonali hemm ostakolu ieħor fir-rigward tal-konsorzji ta' muniċipalitajiet, li jeskludi l-parteċipazzjoni ta' entitajiet privati[13]. Din l-esklużjoni tista' tmur kontra l-prinċipji tad-dritt tal-Unjoni ta' moviment liberu tas-servizzi u ta' ftuħ massimu għall-kompetizzjoni, peress li tirriżerva biss għall-entitajiet pubbliċi Taljani, iddeterminati b'mod eżawrjenti, il-provvista ta' servizzi li jistgħu jiġu kklassifikati bħala attivitajiet ta' negozju u li, minn din il-perspettiva, jistgħu jiġu eżerċitati aħjar fis-sistema tal-kompetizzjoni libera fis-suq intern.

28. Barra minn hekk, huwa jinterpreta li, għalkemm ir-regoli interni ma jiddefinixxux spazju operattiv għall-korpi ċentrali ta' xiri, dawn jistabbilixxu korrispondenza bejn it-territorju tal-muniċipalitajiet li jagħmlu użu minnhom u l-ambitu ta' azzjoni tagħhom. L-imsemmi ambitu jillimita ruħu, għalhekk, għat-territorju tal-muniċipalitajiet inklużi fl-unjoni jew integrati fil-konsorzju. Fl-opinjoni tagħha, din id-delimitazzjoni tirriżulta wkoll kuntrarja għall-prinċipju ta' moviment liberu tas-servizzi u għall-prinċipju ta' ftuħ massimu għall-kompetizzjoni, għaliex timplimenta żoni ta' esklussività għall-attivitajiet tal-korpi ċentrali ta' xiri.

29. F'dan il-kuntest, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat), jagħamel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1 Dispożizzjoni nazzjonali, bħall-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv tat-12 ta' April 2006, Nru 163/2006, li jillimita l-awtonomija tal-muniċipalitajiet fl-għoti lil korp ċentrali ta' xiri għal żewġ mudelli organizzattivi biss, jiġifieri l-unjoni tal-muniċipalitajiet jekk din l-unjoni diġà teżisti jew il-konsorzju bejn il-muniċipalitajiet li għad irid jitwaqqaf, tmur kontra d-dritt Komunitarju?

2 Fi kwalunkwe każ, dispożizzjoni nazzjonali bħall-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv tat-12 ta' April 2006, Nru 163/2006, li, moqri flimkien mal-Artikolu 3(25) tad-Digriet Leġiżlattiv tat-12 ta' April 2006, Nru 163/2006, fir-rigward tal-mudell organizzattiv tal-konsorzji tal-muniċipalitajiet, jeskludi l-possibbiltà li jiġu kkostitwiti persuni rregolati mid-dritt privat, bħal konsorzju rregolat mid-dritt komuni li fih jistgħu jiffurmaw parti persuni rregolati mid-dritt privat, tmur kontra d-dritt Komunitarju u, b'mod partikolari, tmur kontra l-prinċipji ta' moviment liberu tas-servizzi u tal-iktar ftuħ possibbli tal-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi?

11 Inizjalment, skont l-ewwel verżjoni tad-dispożizzjoni, il-muniċipalitajiet b'popolazzjoni ta' inqas minn 5 000 abitant u, wara, skont il-formulazzjoni tal-2014, il-muniċipalitajiet kollha li ma humiex kapitali ta' provinċja.

12 Madankollu, għandu jingħad ukoll, kif jindika l-Gvern Taljan, li d-dispożizzjoni kontenzjuża tippermetti, mill-modifika tagħha fl-2014, li, "[a]lternattivament, l-istess muniċipalitajiet jistgħu jixtru oġġetti u servizzi permezz ta' strumenti elettroniċi ta' xiri ġestiti minn Consip S.p.A. jew minn kollettività ta' riferiment oħra". Dawn iż-żewġ possibbiltajiet issemmew fid-deċiżjoni tal-ANAC tat-30 ta' April 2015, fejn ġie enfasizzat li l-muniċipalitajiet iż-żgħar ukoll setgħu jużaw korp ċentrali ta' xiri mwaqqf fuq livell nazzjonali għax-xiri tal-ammistrazzjonijiet pubbliċi (Consip) u għal "kollettivitajiet ta' riferiment" oħrajn, bejniethom, il-korpi ċentrali ta' xiri ta' livell reġjonali.

13 Skont id-definizzjoni ta' "awtorità kontraenti" inkluża fl-Artikolu 3(25) taċ-CCP, il-konsorzji li juru dan il-karattru jiġu kkostitwiti biss bejn entitajiet pubbliċi,

3 Dispożizzjoni nazzjonali bħall-Artikolu 33(3a) tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 163/2006 li, jekk jiġi interpretat fis-sens li jippermetti lill-konsorzji tal-muniċipalitajiet li huma korpi ċentrali ta' xiri joperaw f'territorju li jikkorrispondi għal dak tal-muniċipalitajiet li huma membri ta' dan il-konsorzju, ikkunsidrat globalment u, għaldaqstant, f'territorju limitat għat-territorju tal-provinċja, jillimita l-kamp ta' azzjoni ta' dawn il-korpi ċentrali ta' xiri, tmur kontra d-dritt Komunitarju u, b'mod partikolari, tmur kontra l-prinċipji ta' -moviment liberu tas-servizzi u tal-iktar ftuħ possibbli tal-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi?"

III. Il-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

30. Id-digriet tar-rinviju għal deċiżjoni preliminari ġie rreġistrat fil-Qorti tal-Ġustizzja fit-3 ta' Jannar 2019.

31. Issottomettew osservazzjonijiet bil-miktub Asmel s.c.a.r.l., il-Gvern Taljan u l-Kummissjoni Ewropea, li kienu preżenti fis-seduta li nżammet fid-29 ta' Jannar 2020.

IV. Evalwazzjoni

A. L-ammissibbiltà tad-domandi preliminari

32. Kemm il-Kummissjoni kif ukoll il-Gvern Taljan eċċepixxew xi oġġezzjonijiet dwar l-ammissibbiltà tad-domandi preliminari.

33. Għall-Gvern Taljan, dawn id-domandi, kollha kemm huma, huma inammissibbli, minħabba li huma ipotetiċi. Huwa jiddikjara li, irrispettivament mir-risposta tal-Qorti tal-Ġustizzja, ir-rikors ippreżentat quddiem il-qorti tar-rinviju ma jistax jiġi milqugħ peress li Asmel s.c.a.r.l. ma ġiet fdata bl-ebda servizz ta' xiri b'riżultat ta' proċediment kompetittiv.

34. Din l-oġġezzjoni ma tistax tintlaqa', peress li, hija l-qorti tar-rinviju li għandha tevalwa n-neċessità tad-domanda preliminari sabiex issolvi l-kawża li għandha tiddeċiedi dwarha, u għalhekk huwa biss jekk jintwera b'mod ċar (li ma huwiex il-każ hawnhekk) il-kuntrarju li l-Qorti tal-Ġustizzja tkun tista' tirrifjuta li twieġeb id-domanda.

35. Din l-oġġezzjoni tal-Gvern Taljan iktar tirrigwarda l-mertu tal-kontroversja milli l-ammissibbiltà tat-talba għal deċiżjoni preliminari nnifisha. Il-fatt li jiġi ċċarat liema korpi ċentrali ta' xiri, pubbliċi jew b'parteċipazzjoni privata, jistgħu jintużaw mill-muniċipalitajiet iż-żgħar ma huwiex problema ipotetika, iżda reali, li s-soluzzjoni għaliha tirrikjedi li l-limitazzjonijiet imposti mir-regola Taljana jiġu pparagunati mad-dritt tal-Unjoni.

36. Il-Kummissjoni ssostni, l-ewwel nett, li d-dispożizzjoni applikata mill-ANAC, li l-kompatibbiltà tagħha mad-dritt tal-Unjoni hija ddubitata mill-Consiglo di Stato (il-Kunsill tal-Istat), *jidher* li tħassret, u dan kellu jwassal sabiex jgħibu l-eventwali preġudizzji kkawżati lil Asmel s.c.a.r.l., li huma s-suġġett ta' din it-talba għal deċiżjoni preliminari. Din iċ-ċirkustanza tista' tiddetermina t-telf tas-suġġett tat-tilwima.

37. It-tħassir li tirreferi għalih l-Kummissjoni huwa dak li, fl-2016, affetwat it-test tal-Artikolu 33(3a) taċ-CCP, wara l-modifika tiegħu fl-2014. Hija l-qorti nazzjonali li għandha tivverifika l-effett ta' dan it-tħassir fuq il-proċess *inkwistjoni*, iżda, mill-perspettiva li hija ta' interess hawnhekk, ma jistax jiġi argumentat li t-talba għal deċiżjoni preliminari ma għadx għandha suġġett, speċjalment jekk it-tilwima

għandha tiġi deċiża skont ir-regola fis-seħħ fil-mument li seħħew il-fatti[14].

38. Fir-rigward tal-eċċezzjoni ta' inammissibbiltà li l-Kummissjoni teċepixxi fir-rigward tat-tielet domanda preliminari, ser nikkunsidraha waqt li nwettaq l-analiżi ta' din tal-aħħar.

B. Preċiżazzjonijiet preliminari

39. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jixtieq ikun jaf, fil-qosor, jekk huwiex konformi mad-dritt tal-Unjoni *mudell organizattiv* li jawtorizza[15] lill-entitajiet lokali ż-żgħar jużaw biss il-korpi ċentrali ta' xiri li jsegwu żewġ mudelli (l-unjonijiet jew il-konsorzji ta' muniċipalitajiet).

40. Id-digriet tar-rinviju jsemmi l-libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikolu 56 TFUE), bħala prinċipju li huwa kkontestat mil-leġiżlazzjoni Taljana, fl-istess waqt li jiċċita b'mod espliċitu d-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18 relatati mal-korpi ċentrali ta' xiri.

41. Fir-rigward tal-għoti ta' kuntratti amministrattivi, il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tirrikorri għal-libertajiet fundamentali tat-TFUE meta d-direttiva li tirregola l-qasam korrispondenti ma hijiex applikabbli. F'din il-kawża, id-direttiva li tirregola *ratione temporis* l-għotja ta' kuntratti pubbliċi (u, għaldaqstant, is-sistema legali tal-korpi ċentrali ta' xiri fid-dritt tal-Unjoni) kienet id-Direttiva 2004/18.

42. Barra minn hekk, l-istess CCP jirriproduċi, fl-Artikolu 3(34) tiegħu, id-definizzjoni tal-korpi ċentrali ta' xiri tal-Artikolu 1(10) tad-Direttiva 2004/18, u u dan juri li din ir-regola nazzjonali tinkorpora din id-direttiva fid-dritt intern.

43. Għaldaqstant, naqbel mal-opinjoni tal-Kummissjoni fis-sens li r-risposta għad-domandi preliminari għandha tkun fil-kuntest tad-Direttiva 2004/18.

44. Fl-aħħar nett, huwa irrelevanti li d-digriet tar-rinviju ma jispeċifika l-ammont tal-ebda kuntratt pubbliku kkontestat fit-tilwima fil-kawża prinċipali, sabiex isir magħruf jekk jintlaħaqx il-limitu għall-applikazzjoni tad-Direttiva 2004/18. Id-deskrizzjoni tal-entità tal-attivatijiet ta' Asmel s.c.a.r.l. tipprovdi bażi sabiex jiġi preżunt li jfisser li tmur lil hinn mill-minimu stabbilit fl-Artikolu 7 tad-Direttiva 2004/18[16], u huwa għal din l-attività, b'mod ġenerali, li għaliha jirreferi r-rinviju għal deċiżjoni preliminari.

45. Għalkemm ir-risposta finali li ser tingħata għat-tliet domandi preliminari hija unika, jidhirli iktar opportun li nanalizzahom separatament, skont l-ordni propost mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat).

14 Waqt is-seduta, il-Gvern Taljan afferma li r-regolament il-ġdid tal-korpi ċentrali ta' xiri (Artikolu 37.4 tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 50, tat-18 ta' April 2016), li għandu jissostitwixxi l-Artikolu 33(3a) taċ-CCP li ġie mħassar, ma huwiex ser jidħol fis-seħħ qabel il-31 ta' Diċembru 2020, kif impost fl-Artikolu 1 tal-Liġi Nru 55 tal-2019. B'din l-informazzjoni, il-Kummissjoni rrikonoxxiet l-utilità tar-risposta preliminari sabiex tiġi solvuta t-tilwima, minkejja r-riforma leġiżlattiva tal-2016.

15 Id-digriet tar-rinviju jitlaq minn din l-affermazzjoni. Ara, madankollu, l-ispjegazzjoni tal-Gvern Taljan dwar il-possibbiltà li dawn il-muniċipalitajiet iż-żgħar jużaw ukoll il-korpi ċentrali ta' xiri ta' livell statali jew reġjonali (*cfr.* in-nota ta' qiegħ il-paġna 12)

16 Il-paragrafu 1.4 tad-digriet tar-rinviju, li tirreferi għalih il-Kummissjoni fil-paragrafu 34 tal-osservazzjonijiet tagħha, jindika li l-proċedimenti ta' għotja ta' kuntratti li kienet ħadet ħsieb Asmel s.c.a.r.l. f'isem entitajiet lokali differenti huma, mill-inqas, mija u tnejn u ħamsin (ara nota ta' qiegħ il-paġna 9 ta' dawn il-konklużjonijiet).

C. L-ewwel domanda preliminari

46. Skont il-qorti tar-rinviju, l-Artikolu 33(3a) taċ-CCP "jillimita l-awtonomija tal-muniċipalitajiet, fil-kuntest tal-għoti lil korp ċentrali ta' xiri, għal żewġ mudelli organizzattivi biss, bħalma huma l-unjoni ta' munċipalitajiet, jekk kienet diġà teżisti, jew il-konsorzju ta' muniċipalitajiet li jiġi kkostitwit". Il-mistoqsija tagħha hija jekk din id-dispożizzjoni tmurx kontra d-dritt tal-Unjoni (mingħajr iktar dettalji) [17].

47. L-ikbar jew l-iżgħar estensjoni tal-awtonomija tal-entitajiet lokali f'kull Stat Membru, li dwarha titkellem il-qorti *a quo*, hija kwistjoni li għandha tiġi ddefinita mil-leġiżlatur kostitwenti, jew mil-leġiżlatur ordinarju, ta' dawn l-Istati, mingħajr impożizzjoni, fid-dritt tal-Unjoni, ta' regoli preċiżi f'dan ir-rigward.

48. Għaldaqstant, ser nikkonċentra fuq id-Direttiva 2004/18, li tintroduċi l-"korpi ċentrali tax-xiri" fid-dritt tal-Unjoni, bħala riflessjoni ta' prattika kurrenti f'uħud mill-Istati Membri, bil-għan li l-amministrazzjonijiet pubbliċi jakkwistaw oġġetti jew servizzi permezz ta' din is-sistema ċentralizzata [18].

49. Għalkemm mhux applikabbli *ratione temporis*, id-Direttiva 2014/24/UE [19] għażlet li żżomm din it-teknika ta' ċentralizzazzjoni ta' xirjiet, inklużi f'termini iktar kategoriċi minn dawk tad-Direttiva preċedenti [20].

50. Skont id-definizzjoni tal-Artikolu 1(10) tad-Direttiva 2004/18, "'korp ċentrali ta' xiri' hija awtorità kuntrattwali li […] takkwista provvisti u/jew servizzi li huma intenzzjonati għall-awtoritajiet kuntrattwali, jew […] tassenja kuntratti pubbliċi jew tikkonkludi qafas ta' ftehim għal xogħlijiet, provvisti jew servizzi li huma intenzzjonati għall-awtoritajiet kuntrattwali".

51. Skont l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18, l-Istati Membri *jistgħu* jistipulaw li l-awtoritajiet kontreanti jistgħu "jixtru xogħlijiet, fornimenti u/jew servizzi minn jew permezz ta' korp ta' xiri ċentrali" [21].

52. L-Artikolu 1(9) tad-Direttiva 2004/18 jiddefinixxi bħala awtoritajiet kontraenti: "l-awtoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, korpi rregolati bil-liġi pubblika, assoċjazzjonijiet li ġew iffurmati b'waħda jew ħafna minn dawn l-awtoritajiet jew wieħed jew aktar minn dawn il-korpi rregolati bil-liġi pubblika".

17 Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 12, dwar possibbiltajiet oħrajn disponibbli għall-muniċipalitajiet.

18 Premessa 15 tad-Direttiva 2004/18.

19 Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-akkwist pubbliku u li tħassar id-Direttiva 2004/18 (ĠU 2014, L 94, p. 65).

20 Premessa 59 tad-Direttiva 2014/24: "Madwar is-swieq Ewropej tax-xiri pubbliku qed tinbet tendenza qawwija lejn l-aggregazzjoni tad-domanda mix-xerrejja pubbliċi, bil-ħsieb li jinkisbu ekonomiji ta' skala, inklużi prezzijiet aktar baxxi u spejjeż ta' tranżazzjoni, u għat-titjib u l-professjonalizzazzjoni tal-ġestjoni tal-akkwisti".

21 Skont il-verżjoni Ingliża tal-Artikolu, "contracting authorities may purchase works, supplies and/or services *from* or *through* a central purchasing body" (mingħajr korsiv fl-oriġinal). L-użu ta' din l-espressjoni doppja (*from or through*) donnha ssostni n-natura doppja ta' kategoriji u ta' funzjonijiet tal-korpi ċentrali ta' xiri, li tispeċifika b'mod iktar ċar is-segwenti Direttiva 2014/24: jistgħu jaġixxu kemm bħala *grossisti*, li jixtru, jaħżnu u jerġgħu jbigħu, kif ukoll bħala *intermedjarji* tal-awtoritajiet kontraenti, li f'isimhom jagħtu kuntratti, imexxu sistemi dinamiċi ta' xiri u jikkonkludu ftehimiet qafas li l-imsemmija awtoritajiet kontraenti jagħmlu użu minnhom (ara l-premessa 69 tad-Direttiva 2014/24).

53. Xejn ma jimpedixxi, fl-istruttura tad-Direttiva 2004/18, li f'korp irregolat mid-dritt pubbliku jiġu integrati, taħt kundizzjonijiet stretti, entitajiet privati. Skont it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 1(9) tad-Direttiva 2004/18, il-kwalità tal-korp irregolat mid-dritt pubbliku tintwera abbażi ta' ċertu fatturi li jikkonċernaw l-oriġini u l-personalità ġuridika tiegħu [22], minn naħa, u d-dipendenza u l-kontroll tiegħu mill-Istat, mill-entitajiet territorjali u minn korpi oħrajn irregolati mid-dritt pubbliku, min-naħa l-oħra [23].

54. Entità rregolata mid-dritt privat tista', għalhekk, bħala prinċipju, tifforma parti minn korp pubbliku li jikkwalifika bħala awtorità kontraenti, dejjem jekk l-imsemmi korp jissodisfa r-rekwiżiti li semmejt iktar 'il fuq [24].

55. Skont id-digriet tar-rinviju, meta wieħed jitkellem fuq entitajiet żgħar lokali, dawn għandhom jikkostitwixxu ruħhom f'forom ta' personifikazzjoni esklussivament pubbliċi, bħall-unjonijiet ta' muniċipalitajiet jew il-konsorzji ta' muniċipalitajiet, sabiex joħolqu korpi ċentrali ta' għotja ta' kuntratti ta' karattru lokali. Dawn il-korpi ċentrali ta' xiri li jistgħu jintużaw mill-entitajiet iż-żgħar lokali sabiex jixtru xogħlijiet, oġġetti u servizzi, ma jippermettux, għalhekk, il-parteċipazzjoni ta' entitajiet irregolati mid-dritt privat.

56. Id-Direttiva 2004/18, għalkemm timponi li l-korpi ċentrali ta' xiri għandhom ikunu awtoritajiet kontraenti, ma tobbligax lill-Istati Membri jimponu regola fejn kwalunkwe korp irregolat mid-dritt pubbliku (bi jew mingħajr parteċipazzjoni privata) li għandu l-istatus ta' awtorità kontraenti jkollu jagħmel użu minnhom.

57. Id-Direttiva 2004/18 tagħti lill-Istati Membri, f'dan il-qasam, marġni ta' diskrezzjoni wiesa'. Fil-premessa 16, "sabiex tieħu in kunsiderazzjoni ċ-ċirkustanzi differenti miksuba fl-Istati Membri", tiġi enfasizzata l-konvenjenza li "l-Istati Membri għandhom jitħallew li jagħżlu jekk l-awtoritajiet kuntrattwali jużawx […] korpi ta' xiri ċentrali, […], kif [iddefiniti u rregolati] b'din id-Direttiva".

58. Il-forma sostantiva ta' din il-premessa hija kkonċentrata fl-Artikolu 11(1) tad-Direttiva 2004/18, li rreferejt għalih qabel. Skont dak l-artikolu, l-Istati Membri jistgħu *jagħżlu* li jippermettu lil l-awtoritajiet kontraenti tagħhom (hawnhekk, l-entitajiet lokali) jużaw minn dawn il-korpi ċentrali ta' xiri.

59. Fl-opinjoni tiegħi, din l-istess għażla tiġi estiża fl-għażla tar-regolament li l-iktar jaqbel għall-interessi pubbliċi, peress li d-Direttiva 2004/18 ma tistabbilixxix regoli speċifiċi dwar l-ammissjoni ta' entitajiet irregolati mid-dritt privat fil-korpi ċentrali ta' xiri. Għalhekk, ikun biżżejjed li r-regola nazzjonali ma tiżnaturax il-limiti essenzjali ta' din l-istituzzjoni u li teżiġi li l-imsemmija korpi ċentrali jkunu konformi, fil-funzjonament tagħhom, mad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva 2004/18 (Artikolu 11(2) *in fine*).

22 Għandhom ikunu korpi maħluqa speċifikament sabiex jissodisfaw neċessitajiet ta' interess ġenerali li ma għandhomx karattru industrijali jew kummerċjali, u li għandhom personalità ġuridika.

23 Għandhom ikunu korpi "ffinanzjati, mill-biċċa l-kbira, mill-Istat, reġjonali jew awtoritajiet lokali, jew korpi oħra rregolati mil-liġi pubblika; jew suġġetti għas-supervizzjoni manigerjali minn dawk il-korpi; jew għandhom bord amministrattiv, maniġerjali jew superviżorju, li aktar minn nofs il-membri tagħhom huma appuntati mill-autoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, jew minn korpi oħra rregolati bil-liġi pubblika".

24 F'dak li jirrigwarda Asmel s.c.a.r.l, ir-raġuni għalfejn ma ġietx irrikonoxxuta l-*status* ta' korp pubbliku hija bbażata fuq il-modalità ta' finanzjament tagħha u fuq il-preżenza fi ħdanha ta' impriżi jew entitajiet privati oħrajn, fir-rigward ta' liema l-Istat, l-entitajiet territorjali u korpi oħrajn irregolati mid-dritt pubbliku ma jistgħux jeżerċitaw il-kontroll fuq il-ġestjoni u d-direzzjoni tagħha, kif teżiġi din ir-regola. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tikkorrobora, jew le, din l-evalwazzjoni tal-istanza.

60. Is-sentenza reċenti Irgita[25] toffri ċertu linji gwida ta' interpretazzjoni validi ukoll għal dan ir-rinviju għal deċiżjoni preliminari. Għalkemm mogħtija f'kuntest differenti[26], jiġifieri fl-ambitu ta' għoti ta' kuntratti pubbliċi, u dwar regola (l-Artikolu 12(1) tad-Direttiva 2014/24) li ma tikkonċernax il-korpi ċentrali ta' xiri, fiha jiġi enfasizzat li l-imsemmija regola ma ċċaħħadx lill-Istati Membri "mil-libertà li jipprivileġġaw metodu ta' provvista ta' servizzi, ta' eżekuzzjoni ta' xogħlijiet jew ta' provvista ta' oġġetti għad-detriment tal-oħrajn"[27].

61. Fis-sentenza Irgita, il-Qorti tal-Ġustizzja:

– Tafferma li "[i]l-libertà tal-Istati Membri fir-rigward tal-għażla tal-metodu ta' provvista ta' servizzi li permezz tiegħu l-awtoritajiet kontraenti jaqdu l-ħtiġijiet tagħhom tirriżulta wkoll mill-premessa 5 tad-Direttiva 2014/24"[28].

– Tagħmel riferiment, bħala argument addizzjonali, għad-Direttiva 2014/23/UE[29] fejn hija tenfasizza l-libertà tal-Istati Membri li jagħżlu l-aħjar forma ta' ġestjoni ta' eżekuzzjoni ta' xogħlijiet u l-provvista ta' servizzi[30]. Issemmi, sabiex tikkorrobora din il-pożizzjoni, l-Artikolu 2(1) ta' din id-Direttiva[31].

62. Għalhekk, b'teħid inkunsiderazzjoni, bħala sapport, ta' din il-libertà ta' għażla tal-Istati Membri, nifhem li d-Direttiva 2004/18 ma tipprekludix li wieħed minnhom ixaqleb li jimponi li l-entitajiet lokali żgħar tiegħu għandhom jużaw strutturi kollaborattivi, bħall-unjonijiet u l-konsorzji ta' muniċipalitajiet, esklussivament pubbliċi, jekk ikunu jixtiequ jużaw korp ċentrali ta' xiri tagħhom stess.

63. Nirrepeti, l-Istati Membri huma ħielsa li jimplimentaw forom jew tekniki ta' xirjiet pubbliċi ċċentralizzati (li għaldaqstant jistgħu jkunu ta' livell nazzjonali, reġjonali, provinċjali jew lokali) ibbażati fuq l-interessi rispettivi tagħhom u ċ-ċirkustanzi partikolari ta' kull mument[32]. Jistgħu wkoll, kif ulterjorment jikkonferma *in fine* l-Artikolu 37(1) tad-Direttiva 2014/24, "jipprevedu li ċerti akkwisti jsiru permezz ta' rikors għal korpi ċentrali għall-akkwisti jew permezz ta' korp ċentrali speċifiku wieħed jew aktar għall-akkwisti".

64. L-unjonijiet u l-konsorzji tal-muniċipalitajiet huma *mudelli organizzattivi* ta' entitajiet lokali li għandhom l-istess natura pubblika bħal dawn tal-aħħar. Għalhekk, ma hemm xejn stramb fil-fatt li d-dritt nazzjonali li jirregola dawn il-*mudelli*, stabbiliti għall-ġestjoni konġunta ta' servizzi jew l-eżerċizzju konġunt ta' funzjonijiet pubbliċi, ma jikkontemplax il-parteċipazzjoni fihom ta' persuni jew ta' impriżi privati.

25 Sentenza tat-3 ta' Ottubru 2019 (C-285/18, EU:C:2019:829 (iktar 'il quddiem, is-"sentenza Irgita").

26 F'dik il-kawża ġie diskuss dwar jekk ir-restrizzjonijiet nazzjonali jmorrux lil hinn mill-"kundizzjonijiet li awtorità kontraenti għandha tosserva meta tkun tixtieq tikkonkludi operazzjoni interna".

27 Sentenza Irgita, punt 44.

28 *Ibidem*, punt 45. Anki jekk ir-riferimenti huma magħmula fir-rigward tad-Direttiva 2014/24, li ma hijiex applikabbli *ratione temporis* għal din il-kawża, dan l-istess punt 45 jenfasizza li l-premessa 5 "tirrifletti […] il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja preċedenti għall-imsemmija direttiva". Skont l-imsemmija premessa, "xejn f'din id-Direttiva ma jobbliga lill-Istati Membri li għandhom jagħtu b'kuntratt jew jesternalizzaw il-forniment ta' servizzi li jixtiequ jipprovdu huma stess jew li jorganizzaw b'mezzi oħra minbarra l-kuntratti pubbliċi skont it-tifsira ta' din id-Direttiva".

29 Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-26 ta' Frar 2014 dwar l-għoti ta' kuntratti ta' konċessjoni (ĠU 2014, L 94, p. 1).

30 Sentenza Irgita, punt 47.

31 "Din id-Direttiva tirrikonoxxi l-prinċipju ta' amministrazzjoni ħielsa mill-awtoritajiet nazzjonali, reġjonali u lokali f'konformità mad-dritt nazzjonali u tal-Unjoni. Dawk l-awtoritajiet huma ħielsa li jiddeċiedi kif l-aħjar imexxu l-eżekuzzjoni tax-xogħlijiet jew il-provvista ta' servizzi, biex jiġu żgurati b'mod partikolari livell għoli ta' kwalità, sikurezza u affordabbiltà, trattament ugwali u l-promozzjoni ta' aċċess universali u ta' drittijiet tal-utent fis-servizzi pubbliċi. Dawk l-awtoritajiet jistgħu jagħżlu li jwettqu l-kompiti ta' interess pubbliku tagħhom bir-riżorsi proprji tagħhom, jew f'kooperazzjoni ma' awtoritajiet oħra jew li jgħadduhom lil operaturi ekonomiċi".

32 Il-Gvern Taljan, filwaqt li jkkopja parti mid-deċiżjoni tal-ANAC tat-30 ta' April 2015, jenfasizza li r-regola inkwistjoni ġiet introdotta sabiex tipprevjeni r-riskju ta' infiltrazzjoni mafjuża (l-Artikolu 13 tal-Liġi 136/2010, "pjan straodinarju kontra l-mafia"). Id-Digriet sussegwenti "*Salva-Italia*" (l-Artikolu 23(4) tad-Digriet Liġi Nru 201, tas-6 ta' Diċembru 2011, irrattifikat permezz tal-Liġi Nru 214, tat-22 ta' Diċembru 2011) ippreveda, fil-kuntest tat-tfassil tal-verżjoni l-ġdida tal-Artikolu 33(3a) taċ-CCP, li ċ-ċentralizzazzjoni tax-xirjiet tal-muniċipalitajiet żgħar ħafna tinbidel f'obbligu u fi strument ta' kontroll ta' spejjeż.

65. Il-leġiżlatur nazzjonali jista' jagħżel kemm sistema ta' xirjiet pubbliċi lokali mhux iċċentralizzati (li fih kull muniċipalità tikkuntratta separatament ix-xirjiet tagħha ta' oġġetti, ta' xogħlijiet u ta' servizzi), kif ukoll sistema ċċentralizzata jew kolletiva (jiġifieri, mudell ta' xirjiet konġunti f'idejn diversi muniċipalitajiet jew korpi ċentrali ta' xiri, li dawn jużaw [33]).

66. Fir-rigward ta' din it-tieni sistema, id-Direttiva 2004/18 tagħti, ninsisti, libertà lil leġiżlatur nazzjonali sabiex ifassalha. F'din il-libertà hija inkluża, anki meta din id-direttiva ma tinkludix dan espressament (dan huwa inkluż fid-Direttiva 2014/24), is-setgħa li timponi dan b'mod obbligatorju għal uħud mill-awtoritajiet kontraenti.

67. Xejn ma jipprekludi l-kontemplazzjoni ta' parteċipazzjoni ta' persuni privati f'korpi ċentrali ta' xiri. Ma nistax nifhem però għalfejn il-fatt li l-mudell organizzattiv pubbliku, li huwa l-mudell organizzattiv tal-unjonijiet u tal-konsorzji tal-munċipalitajiet, jiġi applikat bl-istess mod għall-korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti fi ħdan dawn l-unjonijiet jew dawn il-konsorzji, bħala metodu li bih il-muniċipalitajiet rispettivi jakkwistaw xogħlijiet, servizzi u provvisti, imur kontra d-Direttiva 2004/18, jew kwalunkwe regola oħra tad-dritt tal-Unjoni.

68. Madankollu, huwa ċert li l-libertà tal-leġiżlatur nazzjonali ma hijiex bla limitu, kif għamlitha ċara ukoll, f'kuntest simili, is-sentenza Irgita, u li l-possibbiltà li jagħżel la għandha tikkontradixxi r-regoli u l-prinċipji tat-TFUE u lanqas il-libertajiet li fih huma pproklamati [34].

69. F'dan il-punt, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jafferma biss li, peress li "l-korpi ċentrali ta' xiri huma impriżi li joffru s-servizz ta' xiri ta' oġġetti u provvisti favur l-amministrazzjonijiet kontraenti" [35], ir-restrizzjoni imposta mil-leġiżlatur Taljan tista' ddgħajjef il-libertà li jiġu pprovduti servizzi, irrikonoxxuta mill-Artikolu 57 TFUE.

70. Il-fatt li korp ċentrali ta' xiri jista' jiġi kklassifikat bħala operatur ekonomiku, fir-relazzjoni tiegħu ma' terzi [36], sempliċement ma huwiex biżejjed sabiex tiġi ddeterminata l-applikazzjoni tal-Artikoli 56 u 57 TFUE, meta dan il-kunċett ma jistax jiġi sseparat minn dak ta' awtorità kontraenti u meta dan l-aħħar kunċett jaċċetta biss, skont id-Direttiva 2004/18, bħala awtoritajiet kontraenti "l-awtoritajiet Statali, reġjonali jew lokali, korpi rregolati bil-liġi pubblika, assoċjazzjonijiet li ġew iffurmati b'waħda jew ħafna minn dawn l-awtoritajiet jew wieħed jew aktar minn dawn il-korpi rregolati bil-liġi pubblika".

71. Naqbel, għalhekk, mal-Gvern Taljan, meta jallega li l-istatus tal-korpi ċentrali ta' xiri inkarigati, b'mod permanenti, bil-funzjoni tal-awtoritajiet kontraenti f'isem l-amministrazzjonijiet pubbliċi, jista' jiġi rriżervat, skont il-leġiżlatur nazzjonali, għal persuni rregolati bid-dritt pubbliku [37].

72. Dawn il-korpi ċentrali ta' xiri ma kkompetewx, taħt id-Direttiva 2004/18, f'*suq ta' servizzi ta' korpi ċentrali ta' xiri* ineżistenti ma' entitajiet irregolati mid-dritt privat li joffru dawn l-istess servizzi lil l-entitajiet pubbliċi. Hija kwistjoni differenti, f'dak li jikkonċerna l-attivitajiet purament awżiljari ta' provvista ta' sostenn għall-attivitajiet ta' xiri tal-awtoritajiet kontraenti, dik fejn impriżi jew entitajiet privati jistgħu joffrulhom, bi skambju għal remunerazzjoni, il-kollaborazzjoni tagħhom (fil-forma ta' parir, pereżempju).

33 Il-limiti li l-Kostituzzjoni ta' kull Stat tista' timponi fuq il-poter leġiżlattiv f'dak li jikkonċerna l-awtonomija lokali tal-entitajiet territorjali (jiġifieri, fir-rigward tal-kapaċità tiegħu ta' awto-organizzazzjoni) huma esterni għall-kwistjonijiet li tqajmu hawnhekk.

34 Sentenza Irgita, punt 48: "Il-libertà li għandhom l-Istati Membri fir-rigward tal-għażla tal-metodu ta' ġestjoni li huma jqisu l-iktar xieraq għall-eżekuzzjoni ta' xogħlijiet jew għall-provvista ta' servizzi ma tistax madankollu tkun illimitata. Għall-kuntrarju, hija għandha tiġi eżerċitata b'osservanza tar-regoli fundamentali tat-Trattat FUE, b'mod partikolari l-moviment liberu tal-merkanzija, il-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi, kif ukoll tal-prinċipji riżultanti bħalma huma l-ugwaljanza fit-trattament, in-nondiskriminazzjoni, ir-rikonoxximent reċiproku, il-proporzjonalità u t-trasparenza".

35 Punt 10.3 tad-digriet tar-rinviju.

36 Hekk jiġri fir-rigward ta' Asmel s.c.a.r.l., li l-provvisti tagħha huma mħallsa mill-klijenti tagħha.

37 Osservazzjonijiet tal-Gvern Taljan, punti 70 *et seq.*

73. Jista' jkun li din is-sitwazzjoni nbidlet wara d-Direttiva 2014/24, li l-Artikolu 37(4) tagħha jippermetti l-għotja ta' "kuntratt pubbliku ta' servizzi għall-provvista ta' attivitajiet ċentralizzati ta' akkwist lil korp ċentrali ta' akkwist".

74. Il-fatt li din l-għotja tista' titwettaq "mingħajr ma japplikaw il-proċeduri stabbiliti f'din id-Direttiva", kif tiddikjara espressament l-istess dispożizzjoni, jista' jiġi spjegat mill-fatt li din għandha tkun favur il-korpi ċentrali ta' xiri ta' natura pubblika (fil-każ tagħha, b'parteċipazzjoni privata ristretta u taħt kontroll pubbliku). Kieku jkun mod ieħor, jiġifieri, jekk l-għotja tkun tista' ssir favur persuna privata, ikun diffiċli li wieħed jifhem għaliex din il-persuna ngħatat il-kuntratt mingħajr ma ġiet suġġetta, minn qabel, għal proċedimenti inklużi fid-Direttiva 2014/24.

75. Abbażi ta' dawn l-punti, nifhem li ma hemmx lok li jkun hemm applikazzjoni diretta tal-Artikoli 56 TFUE u 57 TFUE għall-każ inkwistjoni. Indipendenti mill-fatt li l-elementi kollha tat-tilwima jillimitaw ruħhom għall-Italja, mingħajr ma jiġu nnotati konnessjonijiet transkonfinali [38], dak li huwa deċiżiv huwa li l-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni li għandu jitqies prevalenti (id-Direttiva 2004/18) ma tirrikjedix li l-korpi ċentrali ta' xiri mwaqqfa għall-entitajiet lokali żgħar ikunu jinkludu, infallibbilment, suġġetti privati.

76. Ma nqisx li r-regola Taljana, ikkunsidrata mill-perspettiva tad-dritt tal-kompetizzjoni [39] fl-ambitu ta' kuntratti pubbliċi, tikser, bħala tali, dan id-dritt. Il-kompetizzjoni li d-dritt tal-Unjoni jfittex li jipproteġġi f'dan l-ambitu hija, primarjament, dik li teżisti bejn l-aġenti ekonomiċi li joffru xogħlijiet, oġġetti u servizzi lill-awtoritajiet kontraenti. Dejjem sakemm dawn tal-aħħar (hawnhekk, il-korpi ċentrali ta' xirjiet iffurmati fi ħdan l-unjonijiet u l-konsorzji tal-muniċipalitajiet) josservaw il-proċedimenti tad-Direttiva 2004/18 sabiex jużaw dawn il-provvisti, tkun qiegħda tiġi ppreservata l-konkorrenza bejn dawn l-aġenti ekonomiċi.

77. Fi kliem ieħor, il-fatt li l-entitajiet lokali żgħar għandhom, b'mod obligatorju, jużaw il-korpi ċentrali ta' xiri tagħhom stess (permezz tal-unjonijiet u l-konsorzji tal-muniċipalitajiet) ma jfissirx li jingħalaq is-suq kompetittiv li fih l-aġenti ekonomiċi interessati jipprovdu lil dawn l-amministrazzjonijiet pubbliċi l-oġġetti, ix-xogħlijiet jew is-servizzi li dawn tal-aħħar għandhom bżonn.

D. It-tieni domanda preliminari

78. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) jixtieq ikun jaf jekk regola nazzjonali li "[t]eskludi l-possibbiltà li jiġu kkostitwiti persuni rregolati mid-dritt privat, bħal konsorzju rregolat mid-dritt komuni li fih jistgħu jiffurmaw parti persuni rregolati mid-dritt privat" tmurx kontra d-dritt tal-Unjoni ("b'mod partikolari, [...] l-prinċipji ta' moviment liberu tas-servizzi u tal-iktar ftuħ possibbli tal-kompetizzjoni fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi għal servizzi").

79. Irrid nindika, preliminarjament, li fid-dawl tal-formulazzjoni letterali tagħha, it-tieni domanda preliminari ma tistaqsix dwar l-impożizzjoni tal-obbligu li l-konsorzji ta' muniċipalitajiet jippermettu, b'mod ġenerali, il-parteċipazzjoni ta' entitajiet privati. Id-dubju tal-qorti tar-rinviju, mifhuma fil-kuntest tagħha, iktar hija dwar jekk il-projbizzjoni ta' din il-parteċipazzjoni tas-setttur privat fil-korpi ċentrali ta' xiri ffurmati f'dawk il-konsorzji hijiex konformi mad-dritt tal-Unjoni.

80. Interpretata b'dan il-mod, fl-opinjoni tiegħi, it-tweġiba għal dan id-dubju toħroġ mit-tweġiba mogħtija għall-ewwel domanda preliminari, peress li ma hemm xejn iktar li wieħed għandu jżid.

38 Sentenza tal-15 ta' Novembru 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), punt 47, b'ċitazzjoni ta' ġurisprudenza preċedenti: "d-dispożizzjonijiet tat-Trattat FUE fil-qasam tal-[...] libertà li jiġu pprovduti servizzi [...] ma japplikawx għal sitwazzjoni li l-elementi kollha tagħha huma limitati ġewwa Stat Membru wieħed biss".

39 Minn din il-perspettiva, ir-riskju ta' distorsjoni tal-kompetizzjoni jista' jinħoloq ukoll mill-aggregazzjoni u miċ-ċentralizzazzjoni tax-xirjiet li, kif twissi l-premessa 59 tad-Direttiva 2014/24, jistgħu jikkawżaw "konċentrazzjoni eċċessiva tal-kapaċita tal-akkwist u l-kollużjoni".

81. Madankollu, il-Kummissjoni ssostni[40] li d-deċiżjoni tal-ANAC li tat lok għat-tilwima tmur lil hinn minn dak li huwa xieraq sa fejn timpedixxi, f'termini assoluti, lill-Asmel s.c.a.r.l. milli teżerċita l-attività ta' "suġġett kolletiv" fi kwalunkwe ċirkustanza, billi ċċaħħadha mill-istatus ta' awtorità kontraenti[41].

82. Skont il-Kummissjoni, regola nazzjonali li, bħal dik f'din il-kawża, teskludi l-entitajiet iffurmati skont forma ġuridika ddeterminata u bil-parteċipazzjoni ta' entitajiet privati, tirriżulta kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni dejjem jekk, permezz tal-kompetenzi *distinti*[42] li huma s-suġġett ta' din ir-regola, dawn l-entitajiet jistgħu jiġu kklassifikati bħala korpi rregolati mid-dritt pubbliku, fis-sens tal-Artikolu 1(9) tad-Direttiva 2004/18.

83. Fis-seduta, il-Kummissjoni kkwalifikat il-pożizzjoni tagħha: wara li kkonfermat li l-Artikolu 11(1) tad-Direttiva 2004/18 huwa kompatibbli ma' regola nazzjonali bħal dik inkwistjoni, li tillimita n-numru ta' mudelli organizzattivi ta' korpi ċentrali ta' xiri li jistgħu jintużaw mill-entitajiet lokali ta' daqs zgħir għal tnejn, iċċarat li l-oġġezzjoni tagħha hija ristretta unikament għal metodi oħrajn ta' għotja ta' kuntratti pubbliċi differenti minn dawk li jinvolvu l-użu ta' dawn il-korpi ċentrali.

84. Jien ma naħsibx li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tiddeċiedi fuq din l-osservazzjoni tal-Kummissjoni, meta d-domanda tal-qorti tar-rinviju tillimita ruħha għall-kompetenzi *speċifiċi* tal-unjonijiet u tal-konsorzji tal-muniċipalitajiet sabiex jiġu stabbiliti b'mod permanenti korpi ċentrali ta' xirijiet, u mhux għal kompetenzi *distinti*. Il-kwistjoni ta' jekk l-entitajiet lokali stess għandhomx is-setgħa li jikkuntrattaw, f'sistema ta' xiri mhux iċċentralizzata, hija waħda li tmur lil hinn mir-rinviju għal deċiżjoni preliminari.

E. It-tielet domanda preliminari

85. Il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) diġà bħala bażi l-interpretazzjoni tar-regola nazzjonali inkwistjoni "fis-sens li [t]ippermetti lil konsorzji tal-muniċipalitajiet li huma korpi ċentrali ta' xiri joperaw f'territorju li jikkorrispondi għal dak tal-muniċipalitajiet li huma membri ta' dan il-konsorzju, ikkunsidrat globalment u, għaldaqstant, f'territorju limitat għat-territorju tal-provinċja".

86. B'din l-interpretazzjoni bħala punt ta' tluq, il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk din ir-regola nazzjonali tmurx kontra l-prinċipji ta' moviment liberu tas-servizzi u tal-iktar ftuħ possibbli tal-kompetizzjoni fil-qasam ta' kuntratti pubbliċi ta' servizzi.

87. Kemm il-Gvern Taljan kif ukoll il-Kummissjoni ssottomettew ċertu oġġezzjonijiet għal mod ta' kif ġie ppreżentat dan id-dubbju:

– Il-Gvern Taljan jafferma li r-raġunijiet li tinvoka l-qorti tar-rinviju ma jinftehmux b'mod ċar, u dan jippreklidih milli jadotta pożizzjoni f'dan ir-rigward. Fl-opinjoni tiegħu, l-imsemmija qorti ssostni fehmiet kontradittorji meta, minn naħa[43], tafferma li r-regola kienet tistabbilixxi "żoni ta' esklussività għall-azzjoni tal-korpi ċentrali ta' xirjiet li joperaw favur il-muniċipalitajiet iż-żgħar" (dak li, skont il-Gvern Taljan, donnu jissuġġerixxi li jwassal għal vantaġġ għall-konsorzji ta' muniċipalitajiet); u min-naħa l-oħra, tafferma li l-limitazzjoni territorjali timplika żvantaġġ għal korpi ċentrali ta' xiri.

40 Punti 60 sa 63 tal-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha.

41 Il-Kummissjoni tirrikonoxxi li hija l-qorti nazzjonali biss li għandha tiddeċiedi fuq il-kwalità ta' korp irregolat mid-dritt pubbliku ta' Asmel s.c.a.r.l., fejn f'dan il-kuntest għandha tevalwa, fost fatturi oħrajn, jekk l-awtoritajiet pubbliċi jeżerċitawx influwenza dominanti f'din il-kumpannija. Asmel s.c.a.r.l taqbel ma' dan il-punt ta' tluq.

42 B'enfasi fil-verżjoni oriġinali.

43 Punt 11.3 tad-digriet tar-rinviju.

– Il-Kummissjoni tikkunsidra d-domanda bħala ipotetika, minħabba li l-limitazzjoni ġeografika hija ta' benefiċċju, minflok ma hija ta' ħsara, għal korp ċentrali ta' xiri bħal Asmel s.c.a.r.l., sa fejn din testendi (u mhux tnaqqas) il-kamp ta' attività tagħha, li huwa differenti minn dak tal-unjonijiet u tal-konsorzji tal-muniċipalitajiet.

88. Fl-opinjoni tiegħi, id-domanda ma hijiex ipotetika. Il-problema li titqanqal, lil hinn mill-mod ta' kif ġie mfassal id-digriet tar-rinviju, hija jekk il-limitazzjoni tal-ambitu territorjali ta' azzjoni ta' ċerti korpi ċentrali ta' xiri, jiġifieri dawk stabbiliti mill-unjonijiet u l-konsorzji tal-muniċipalitajiet, tmurx kontra d-dritt tal-Unjoni (jiġifieri, kontra l-prinċipji diġà msemmija).

89. Huwa ċert li s-sens sħiħ ta' dan id-dubju ser joħroġ meta jkollha tiġi solvuta kawża potenzjali futura li tirrigwarda l-kostituzzjoni ta' konsorzju (pubbliku) ta' muniċipalitajiet bħal korpi ċentrali ta' xiri, li ma huwiex s-suġġett dirett tat-tilwima inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Meta dan jitqies flimkien mar-resoluzzjoni tal-ANAC dwar l-attività ta' Asmel s.c.a.r.l. bħala korp ċentrali ta' xiri għas-servizz ta' kwalunkwe muniċipalità, bażikament mingħajr limitazzjonijiet ġeografiċi bħala tali, isir iktar ċar li l-oġġezzjonijiet mqajma mill-Kummissjoni għandhom ċertu valur.

90. Madankollu, għal darba oħra, għandha tingħata preċedenza lill-preżunzjoni ta' rilevanza tad-domanda preliminari, hekk kif issir mill-qorti tar-rinviju. Jekk din tqis li huwa essenzjali li l-Qorti tal-Ġustizzja tagħti risposta dwar punt tad-liġi, li, fl-opinjoni tagħha, jeħtieġ interpretazzjoni ta' regola tal-Unjoni, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha tipprovdiha, sakemm ma jkunx evidenti li din ma hijiex neċessarja għat-tilwima inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li ma huwiex il-każ hawnhekk.

91. Fuq il-mertu, fid-Direttiva 2004/18 ma sibt ebda dispożizzjoni li timponi fuq l-Istati Membri regoli obbligatorji fil-kuntest tal-indikazzjoni tal-ambiti ta' influwenza territorjali tal-korpi ċentrali ta' xiri kkostitwiti mill-unjonijiet u l-konsorzji ta' muniċipalitajiet.

92. Barra minn hekk, jidhirli li huwa koerenti mat-tfassil ta' dawn il-forom ta' kooperazzjoni bejn l-entitajiet lokali li l-korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti minnhom jillimitaw ruħhom għat-territorji rispettivi tagħhom, ikkunsidrati flimkien. Mill-perspettiva tal-muniċipalitajiet li jirċievu s-servizzi tal-korpi ċentrali ta' xiri, l-effetti tar-relazzjoni li torbot lil dan il-korp ma' dawk il-muniċipalitajiet jistgħu jiġu riflessi biss fit-territorji rispettivi tagħhom.

93. Mill-ġdid, l-eventwali diffikultajiet sabiex dawn il-forom jiġu vvalidati jistgħu joħorġu mill-obbligu li jiġu rrispettati l-libertajiet fundamentali tat-Trattati. Madankollu, għar-raġunijiet li semmejt fir-rigward tal-ewwel domanda, naħseb li la l-Artikolu 56 TFEU u lanqas ir-regoli tad-dritt dwar il-kompetizzjoni ma ser jinkisru. F'kull każ, mit-test tad-digriet tar-rinviju ma jiġix dedott b'mod ċar għalfejn xi waħda minn dawn il-libertajiet tista' tiġi miksura.

94. Fir-rigward ta' min jipprovdi xogħlijiet, oġġetti jew servizzi lill-muniċipalitajiet permezz ta' korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti minnhom, inżid li, xejn ma jindika li dawn ix-xogħlijiet, servizzi jew provvisti għandhom jiġu pprovduti minn impriżi li jinsabu fit-territorju korrispondenti għal muniċipalitajiet membri. Fi kliem ieħor, ma hemmx raġuni għalfejn wieħed għandu jaħseb li s-suq huwa magħluq għall-impriżi ta' barra minn dan it-territorju, kemm jekk Taljani kif ukoll minn kwalunkwe Stat Membru ieħor.

V. Konklużjoni

95. Għal dawn ir-raġunijiet, nissuġġerixxi lil Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi lil Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja) kif ġej:

"Id-dritt tal-Unjoni u, b'mod partikolari, l-Artikolu 11 tad-Direttiva 2004/18/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-31 ta' Marzu 2004 fuq kordinazzjoni ta' proċeduri għall-għoti ta' kuntratti għal xogħlijiet pubbliċi, kuntratti għal provvisti pubbliċi u kuntratti għal servizzi pubbliċi, ma jipprekludix regola nazzjonali li permezz tagħha, skont l-interpretazzjoni tal-qorti tar-rinviju, l-entitajiet lokali ta' daqs żgħir għandhom jakkwistaw xogħlijiet, oġġetti u servizzi permezz ta' korpi ċentrali ta' xiri stabbiliti skont żewġ mudelli organizzattivi preċiżi, bħall-unjoni ta' muniċipalitajiet jew konsorzju ta' muniċipalitajiet, li l-ambitu ta' attività tagħhom jillimita ruħu għat-territorju ta' dawn il-muniċipalitajiet, ikkunsidrati flimkien".