SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tielet Awla)

21 ta’ Diċembru 2016*

“Rinviju għal deċiżjoni preliminari — Artikolu 4(2) TUE — Osservanza tal-identità nazzjonali tal-Istati Membri inerenti fl-istrutturi politiċi u kostituzzjonali fundamentali tagħhom, inkluża l-awtonomija lokali u reġjonali — Organizzazzjoni interna tal-Istati Membri — Kollettivitajiet territorjali — Strument legali li joħloq entità ġdida rregolata mid-dritt pubbliku u li jorganizza t-trasferiment ta’ kompetenzi u ta’ responsabbiltajiet għat-twettiq ta’ kompiti pubbliċi — Kuntratti pubbliċi — Direttiva 2004/18/KE — Artikolu 1(2)(a) — Kunċett ta’ ‘kuntratt pubbliku’”

Fil-Kawża C-51/15,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Oberlandesgericht Celle (qorti reġjonali superjuri ta’ Celle, il-Ġermanja), permezz ta’ deċiżjoni tas-17 ta’ Diċembru 2014, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fis-6 ta’ Frar 2015, fil-proċedura

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

vs

Region Hannover,

fil-preżenza ta’:

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (It-Tielet Awla),

komposta minn L. Bay Larsen, President tal-Awla, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan u D. Šváby (Relatur), Imħallfin,

Avukat Ġenerali: P. Mengozzi,

Reġistratur: K. Malacek, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tal-20 ta’ April 2016,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal Remondis GmbH & Co. KG Region Nord, minn M. Figgen u R. Schäffer, Rechtsanwälte,

— għar-Region Hannover, minn H. Jagau, Regionspräsident, u R. Van der Hout, advocaat, kif ukoll minn T. Mühe u M. Fastabend, Rechtsanwälte,

* Lingwa tal-kawża: il-Ġermaniż.

— għal le Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover, minn W. Siederer u L. Viezens, Rechtsanwälte,

— għall-Gvern Franċiż, minn D. Colas u J. Bousin, bħala aġenti,

— għall-Gvern Awstrijak, minn M. Fruhmann, bħala aġent,

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn A. C. Becker u A. Tokár, bħala aġenti,

wara li semgħet il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali, ippreżentati fis-seduta tat-30 ta' Ġunju 2016,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 1(2)(a) 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 [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi] (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 6, Vol. 7, p. 132).

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (iktar 'il quddiem "Remondis") u r-Region Hannover (reġjun ta' Hannover, il-Ġermanja) dwar il-legalità tat-trasferiment, min-naħa ta' dan tal-aħħar, tal-funzjonijiet ta' ġbir u ta' trattament tal-iskart li bihom kien inkarigat, lill-iZweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (sindakat ta' kollettivitajiet tar-reġjun ta' Hannover, il-Ġermanja, iktar 'il quddiem is-"sindakat ta' kollettivitajiet RH").

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

3 Skont l-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18, li hija applikabbli għall-kawża prinċipali, għall-finijiet ta' din id-direttiva, "'[k]untratti pubbliċi' huma kuntratti għall-interess tal-flus [b'titolu oneruż] konklużi bil-miktub bejn wieħed u aktar operaturi ekonomiċi [u awtorità kontraenti waħda jew iktar] u li għandhom bħala objettiv l-esekuzzjoni tax-xogħlijiet, il-provvista tal-prodotti jew il-disposizzjoni [il-provvista] tas-servizzi fi ħdan it-tifsira ta' din id-Direttiva".

4 Id-Direttiva 2014/24/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-26 ta' Frar 2014, dwar l-akkwist pubbliku u li tħassar id-Direttiva 2004/18/KE (ĠU 2014, L 94, p. 65), ħassret id-Direttiva 2004/18 b'effett mit-18 ta' April 2016.

5 Il-premessa 4 tad-Direttiva 2014/24 tiddikjara:

"Il-forom dejjem aktar varji ta' azzjoni pubblika jeħtieġu definizzjoni aktar ċara tal-kunċett ta' akkwist innifsu; madankollu dik il-kjarifika ma għandhiex twessa' l-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-Direttiva meta jitqabbel ma' dak tad-Direttiva 2004/18/KE. Ir-regoli tal-Unjoni dwar l-akkwisti pubbliċi mhumiex maħsuba li jkopru kull forma ta' ħlas ta' fondi pubbliċi, iżda dawk biss immirati lejn l-akkwist ta' xogħlijiet, provvisti jew servizzi għal konsiderazzjoni permezz ta' kuntratt pubbliku. [...]

[...]"

6 L-Artikolu 1(6) ta’ din id-direttiva jipprovdi:

“Ftehimiet, deċiżjonijiet jew strumenti legali oħra li jorganizzaw it-trasferiment tas-setgħat u r-repsonsabbiltajiet għat-twettiq ta’ kompiti pubbliċi bejn awtoritajiet kontraenti jew raggruppamenti ta’ awtoritajiet kontraenti u li ma jipprevedux remunerazzjoni li għandha tingħata għat- twettiq tal-kuntratt, jitqiesu li huma kwistjoni ta’ organizzazzjoni interna tal-Istat Membru kkonċernat u, għalhekk, mhumiex affettwati bl-ebda mod minn din id-Direttiva.”

Id-dritt Ġermaniż

7 Skont il-leġiżlazzjoni federali dwar l-iskart u n-Niedersächsische Abfallgesetz (liġi tas-Sassonja t’Isfel dwar l-iskart), kemm fil-verżjoni tagħha fis-seħħ fiż-żmien meta nħoloq is-sindakat ta’ kollettivitajiet RH, intervenjent fil-kawża prinċipali, kif ukoll fil-verżjoni tagħha attwalment fis-seħħ, il-kompitu ta’ trattament tal-iskart huwa r-responsabbiltà tal-kollettivitajiet territorjali indikati minn din il-liġi tal-aħħar jew tas-sindakati stabbiliti minn dawn il-kollettivitajiet.

8 In-Niedersächsische Zweckverbandsgesetz (liġi tas-Sassonja t’Isfel dwar is-sindakati), fil-verżjoni tagħha fis-seħħ fiż-żmien meta nħoloq is-sindakat ta’ kollettivitajiet RH, kienet tipprovdi, fl-Artikolu 1 tagħha, li l-muniċipalitajiet u l-assoċjazzjonijiet ta’ muniċipalitajiet jistgħu jingħaqdu f’sindakati (sindakati volontarji) jew jingħaqdu f’sindakati (sindakati obbligatorji) għall-finijiet tat-twettiq komuni ta’ ċerti kompiti li għandhom id-dritt jew l-obbligu li jeżegwixxu. F’dan il-każ, skont l-Artikolu 2(1) ta’ din il-liġi, id-drittijiet u l-obbligi relatati mat-twettiq ta’ dawn il-kompiti jiġu ttrasferiti lis-sindakat.

9 Skont l-Artikolu 4 tal-imsemmija liġi, tali sindakati jikkostitwixxu kollettivitajiet irregolati mid-dritt pubbliku li jamministraw lilhom infushom taħt ir-responsabbiltà tagħhom stess.

10 L-Artikolu 29(1) tal-istess liġi jimponi fuq il-kollettivitajiet territorjali li jkunu membri ta’ sindakat li jħallsu kontribuzzjonijiet iddeterminati kull sena sa fejn id-dħul l-ieħor ta’ dan is-sindakat ma jkunx suffiċjenti sabiex ikopri l-ispejjeż marbuta mal-kompiti tiegħu.

11 In-Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (liġi tas-Sassonja t’Isfel dwar il-kooperazzjoni intermuniċipali), li hija attwalment fis-seħħ, tinkludi dispożizzjonijiet paragunabbli. Minn dan jirriżulta b’mod partikolari li l-kollettivitajiet li jittrasferixxu kompiti lil sindakat jinħelsu, sal-punt ta’ tali trasferiment, mill-obbligu li jwettquhom.

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

12 Skont il-leġiżlazzjoni federali u l-leġiżlazzjoni tal-Land Niedersachsen (Land tas-Sassonja t’Isfel, il-Ġermanja) dwar l-iskart, ir-reġjun ta’ Hannover u l-iStadt Hannover (belt ta’ Hannover) kellhom il-kompetenza fir-rigward tal-ġbir u tat-trattament tal-iskart fit-territorji tal-ex Landkreis Hannover (distrett ta’ Hannover) u tal-belt ta’ Hannover, rispettivament.

13 Bil-għan li ssir riorganizzazzjoni prevista minn dawn iż-żewġ kollettivitajiet, fl-ewwel lok, jiġifieri fid-29 ta’ Novembru 2002, il-belt ta’ Hannover ittrasferixxiet il-kompetenza tagħhom lir-reġjun ta’ Hannover. Fit-tieni lok, fid-19 ta’ Diċembru 2002, l-imsemmija kollettivitajiet flimkien adottaw il-Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (regolament dwar is-sindakat ta’ kollettivitajiet tar-reġjun ta’ Hannover, iktar ’il quddiem ir-“regolament dwar is-sindakat ta’ kollettivitajiet RH”), li permezz tiegħu organizzaw il-funzjonament ta’ dan is-sindakat, li kien entità ġdida rregolata mid-dritt pubbliku li lilha ż-żewġ kollettivitajiet fundatriċi taw diversi kompetenzi, li wħud minnhom inizjalment kienu komuni għal dawn il-kollettivitajiet u oħrajn kienu speċifiċi għal kull waħda minnhom, liema entità b’mod partikolari ssostitwixxiet ir-reġjun ta’ Hannover għall-ġbir tal-iskart. Din l-entità ġiet ikkostitwita fl-1 ta’ Jannar 2003.

14 Sabiex ikunu jistgħu jitwettqu l-kompiti li bihom ġie inkarigat is-sindakat ta' kollettivitajiet RH, b'applikazzjoni tal-Artikolu 5 tar-regolament dwar is-sindakat ta' kollettivitajiet RH, ir-reġjun ta' Hannover u l-belt ta' Hannover ittrasferixxew lil dan is-sindakat, bla ħlas, l-entitajiet rispettivi tagħhom inkarigati bit-twettiq tal-kompiti ta' ġbir tal-iskart, ta' tindif tat-toroq u ta' servizzi tax-xitwa, u r-reġjun ta' Hannover ittrasferixxielu 94.9 % tal-ishma f'Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH, kumpannija li twettaq it-trattament tal-iskart għal dan ir-reġjun, li sa dak iż-żmien kienet miżmuma kompletament minnu.

15 Bl-istess skop, l-Artikolu 4(5) tar-regolament dwar is-sindakat ta' kollettivitajiet RH jippermetti wkoll lil dan tal-aħħar juża s-servizzi ta' terzi sabiex jitwettqu l-kompiti tiegħu u, għal dan il-għan, jakkwista ishma f'impriżi u f'entitajiet, kif awtorizzat mill-Artikolu 22 tal-Kreislaufwirtschaftsgesetz (liġi dwar ir-riċiklaġġ tal-iskart).

16 L-imsemmi regolament jipprovdi, fl-Artikolu 4(4) tiegħu, li s-sindakat ta' kollettivitajiet RH għandu jiġbor l-iskart sabiex jirkuprah u li jista' jikkonkludi kuntratti b'sistemi mħallta (*Duale systeme*) bil-għan li jiġbor l-imballaġġi, liema kompiti jistgħu jiġu ttrasferiti lil Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover.

17 Skont l-Artikolu 4(6) tal-istess regolament, dan is-sindakat għandu s-setgħa li jadotta dispożizzjonijiet statutorji u regolamentari, b'mod partikolari, dwar l-impożizzjoni ta' miżati.

18 Skont l-Artikolu 7 tar-regolament dwar is-sindakat ta' kollettivitajiet RH, il-laqgħa ġenerali ta' dan tal-aħħar hija komposta mill-uffiċjali amministrattivi prinċipali tar-reġjun ta' Hannover u tal-belt ta' Hannover, li huma marbuta bl-istruzzjonijiet mogħtija mill-kollettività li jirrappreżentaw. Dawn l-uffiċjali għandhom id-dritt li jivvotaw f'din il-laqgħa ġenerali f'dak li jirrigwarda l-kompetenzi li ġew ittrasferiti mill-kollettività li jirrappreżentaw.

19 L-Artikolu 8 ta' dan ir-regolament jipprovdi li l-imsemmija laqgħa ġenerali għandha l-kompetenza, b'mod partikolari, sabiex temenda dan ir-regolament u taħtar il-persuna responsabbli għall-ġestjoni tas-sindakat ta' kollettivitajiet RH.

20 Skont l-Artikolu 16 tal-imsemmi regolament, dan is-sindakat għandu, fuq tul ta' żmien twil, tal-inqas ikopri l-ispejjeż tiegħu permezz tad-dħul tiegħu. Madankollu, fil-każ li d-dħul tiegħu ma jkunx suffiċjenti meta mqabbel mal-ispejjeż tiegħu, il-kollettivitajiet li jikkostitwixxuh ikunu obbligati jħallsu kontribuzzjoni ddeterminata kull sena sabiex tikkumpensa għat-telf.

21 Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li t-trasferiment ta' kompiti marbut mal-ħolqien ta' sindakat volontarju jew obbligatorju jwassal għal telf ta' kompetenza f'dan ir-rigward għall-kollettivitajiet membri tas-sindakat.

22 Fl-2011, jiġifieri fid-disa' sena minn mindu beda jiffunzjona s-sindakat ta' kollettivitajiet RH, dan tal-aħħar u Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover iġġeneraw, flimkien, dħul mill-bejgħ ta' EUR 189 020 912, li minnhom EUR 11232173.89 (jiġifieri, bejn wieħed u ieħor, 6 %) ġew minn tranżazzjonijiet kummerċjali mwettqa ma' entitajiet terzi. Skont it-tbassir għas-sena 2013, l-ammonti korrispondenti kellhom ikunu ta' EUR 188670370.92 u ta' EUR 13085190.85, rispettivament.

23 Remondis, li hija kumpannija attiva fis-settur tal-iskart, ressqet talba għal stħarriġ ta' kuntratt pubbliku li biha hija attwalment adita l-qorti tar-rinviju.

24 Remondis tqis li l-operazzjoni globali, li kienet tikkonsisti fit-twaqqif ta' dan is-sindakat u, fl-istess ħin, fit-trasferiment ta' kompiti lilu min-naħa tal-kollettivitajiet territorjali li huma membri tiegħu, tikkostitwixxi kuntratt pubbliku fis-sens, b'mod partikolari, tal-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18, minkejja li, inizjalment, din l-operazzjoni ma kinitx taqa' taħt ir-regoli fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi, peress li kienet taqa' fil-kamp tal-eċċezzjoni identifikata mis-sentenza tat-18 ta' Novembru 1999, Teckal

(C-107/98, EU:C:1999:562, punt 50). Fil-fatt, iż-żewġ kundizzjonijiet meħtieġa fil-kuntest ta' din l-eċċezzjoni ġew issodisfatti, jiġifieri, minn naħa, l-eżerċizzju, mill-entità pubblika li tagħti kuntratt, fuq il-persuna li hija tinkariga bit-twettiq ta' dan il-kuntratt, ta' kontroll analogu għal dak li din l-entità teżerċita fuq id-dipartimenti tagħha stess u, min-naħa l-oħra, it-twettiq, minn din il-persuna, tal-parti l-kbira tal-attivitajiet tagħha mal-imsemmija entità pubblika. Issa, skont Remondis, fid-dawl tad-dħul mill-bejgħ sinjifikattiv li s-sindakat ta' kollettivitajiet RH ilu jiġġenera mis-sena 2013 ma' entitajiet terzi, dan is-sindakat ma għadux iwettaq il-parti l-kbira tal-attivitajiet tiegħu mal-kollettivitajiet li waqqfuh. Minn dan hija tiddeduċi li l-imsemmija operazzjoni globali għandha issa titqies li hija aġġudikazzjoni illegali ta' kuntratt pubbliku u, għalhekk, li hija nulla. Għaldaqstant, ir-reġjun ta' Hannover, li hija l-entità li għandha l-kompetenza għall-ġbir tal-iskart, għandha torganizza proċedura għall-għoti ta' kuntratt pubbliku sa fejn ma tixtieqx twettaq dan il-kompitu hija stess.

25 Min-naħa tagħhom, ir-reġjun ta' Hannover u s-sindakat ta' kollettivitajiet RH iqisu li l-kostituzzjoni ta' dan tal-aħħar u t-trasferiment ta' kompetenzi lilu ma jaqgħux fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi.

26 Fil-fatt, din il-kostituzzjoni u dan it-trasferiment kienu jirriżultaw minn deċiżjoni statutorja, u mhux minn kuntratt jew minn ftehim amministrattiv. Barra minn hekk, dawn il-kollettivitajiet jirreferu għad-Direttiva 2014/24, b'mod partikolari għall-Artikolu 1(6) tagħha, dwar il-mekkaniżmi għat-trasferiment ta' kompetenzi u ta' responsabbiltajiet għat-twettiq ta' kompiti pubbliċi.

27 Il-qorti tar-rinviju tindika li l-eżitu tal-kawża prinċipali jiddependi l-ewwel nett minn jekk l-operazzjoni, li kienet tikkonsisti, għar-reġjun ta' Hannover u għall-belt ta' Hannover, fit-twaqqif tas-sindakat ta' kollettivitajiet RH u fit-trasferiment ta' ċerti kompiti lilu, kinitx tikkostitwixxi kuntratt pubbliku fis-sens tal-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18. F'dan ir-rigward, hija ma għandhiex dubju dwar in-natura oneruża ta' din l-operazzjoni, fid-dawl, minn naħa, tat-trasferiment, bla ħlas, tal-mezzi użati preċedentement minn dawn iż-żewġ kollettivitajiet territorjali għat-twettiq tal-kompiti ttrasferiti lil dan is-sindakat u, min-naħa l-oħra, tal-impenn tal-imsemmija kollettivitajiet li jkopru l-eventwali spejjeż żejda tal-imsemmi sindakat meta mqabbla mad-dħul tiegħu.

28 Dik il-qorti tispjega li jista' madankollu jitqies li tali operazzjoni ma kinitx tikkostitwixxi l-għoti ta' kuntratt pubbliku. Fil-fatt, ma jeżisti ebda kuntratt u ebda impriża ma hija kkonċernata. Barra minn hekk, din tirrigwarda miżura ta' organizzazzjoni interna tal-Istat iggarantita mir-regola kostituzzjonali tal-awtonomija muniċipali, li tikkonsisti fl-attribuzzjoni mill-ġdid ta' kompetenzi bejn kollettivitajiet territorjali, li b'riżultat tagħha l-kollettivitajiet inkarigati inizjalment bit-twettiq tal-kompiti kkonċernati nħelsu minnhom kompletament.

29 L-imsemmija qorti madankollu għandha dubji dwar ir-rilevanza ta' din l-opinjoni fid-dawl tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, b'mod partikolari fid-dawl tas-sentenza tat-13 ta' Ġunju 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), li minnha jirriżulta li l-eżistenza nfisha ta' delega ta' kompitu, li twassal sabiex il-kollettività inizjalment responsabbli tinħeles minn din ir-responsabbiltà, hija irrilevanti għall-klassifikazzjoni bħala kuntratt pubbliku.

30 Barra minn hekk, minn dik is-sentenza jirriżulta li għandhom jittieħdu inkunsiderazzjoni biss żewġ eċċezzjonijiet għall-applikazzjoni tar-regoli fil-qasam tal-kuntratti pubbliċi, jiġifieri dik identifikata fis-sentenza tat-18 ta' Novembru 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), u l-kooperazzjonijiet intermuniċipali msejħa "orizzontali". Għaldaqstant, jista' jiġi sostnut li, peress li l-ħolqien ta' sindakat ta' kollettivitajiet flimkien mat-trasferiment ta' kompetenzi lilu ma jidħlu fil-kuntest ta' ebda waħda minn dawn l-eċċezzjonijiet, id-dritt tal-kuntratti pubbliċi huwa applikabbli għal operazzjonijiet ta' dan it-tip.

31 Madankollu, fis-sens oppost, il-qorti tar-rinviju tirrileva, minn naħa, li tali operazzjoni tirriżulta strettament minn ftehim orizzontali bejn diversi entitajiet pubbliċi, u mhux minn ftehim konkluż bejn dawn l-entitajiet u s-sindakat ta' kollettivitajiet.

32 Min-naħa l-oħra, il-ħolqien ta' sindakat ta' kollettivitajiet territorjali jista' mhux biss jiġi deċiż minnhom liberament, iżda jista' wkoll ikun impost fuq il-kollettivitajiet ikkonċernati mill-awtorità ta' sorveljanza tagħhom. Issa, f'każ bħal dan, ma jeżistix kuntratt, b'mod li jkun diffiċli li wieħed iqis li hemm kuntratt pubbliku. Għalhekk tqum il-kwistjoni jekk operazzjoni tal-istess natura, jiġifieri trasferiment ta' kompetenzi lil sindakat ta' kollettivitajiet pubbliċi, tistax tiġi ttrattata b'mod differenti skont in-natura volontarja jew forzata ta' dan it-trasferiment.

33 Barra minn hekk, il-qorti tar-rinviju tistaqsi dwar il-konsegwenzi li jirriżultaw mill-konstatazzjoni li operazzjoni globali bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali tikkostitwixxi kuntratt pubbliku, b'mod partikolari dwar jekk tali kuntratt għandux jitqies mill-perspettiva tal-eċċezzjoni identifikata fis-sentenza tat-18 ta' Novembru 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), jew pjuttost bħala kooperazzjoni bejn kollettivitajiet territorjali bil-għan li jitwettqu kompiti imposti fuqhom.

34 F'dan il-kuntest, l-Oberlandesgericht Celle (qorti reġjonali superjuri ta' Celle, il-Ġermanja) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri u li tagħmel id-domandi preliminari li ġejjin lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"1) Ftehim milħuq bejn żewġ kollettivitajiet territorjali li abbażi tiegħu dawn iż-żewġ kollettivitajiet jistabbilixxu, permezz ta' statuti kostituttivi, assoċjazzjoni ta' kollettivitajiet pubbliċi għat-twettiq ta' funzjonijiet komuni b'personalità ġuridika separata, li minn dak il-mument twettaq, abbażi tal-kompetenzi tagħha, ċerti funzjonijiet li sa dak il-mument kienu responsabbiltà tal-kollettivitajiet parteċipanti, jikkostitwixxi kuntratt pubbliku fis-sens tal-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18, meta dan it-trasferiment ta' funzjonijiet jirrigwarda provvista ta' servizzi fis-sens ta' din id-direttiva li ssir bi ħlas, meta s-sindakat [ta' kollettivitajiet] iwettaq attivitajiet li jmorru lil hinn mill-funzjonijiet li preċedentement kienu responsabbiltà tal-kollettivitajiet parteċipanti u meta t-trasferiment ta' funzjonijiet ma huwiex parti miż-żewġ kategoriji ta' kuntratti li, għalkemm konklużi minn entitajiet pubbliċi, ma jaqgħux fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi tal-Unjoni, skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, b'riferiment, fl-aħħar lok, għas-sentenza tat-13 ta' Ġunju 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385, punti 33 *et seq*)?

2) Jekk ir-risposta għall-ewwel domanda tkun fl-affermattiv, il-kwistjoni dwar jekk l-istabbiliment ta' sindakat u t-trasferiment relatat ta' funzjonijiet lil dan tal-aħħar, ma jaqgħux, eċċezzjonalment, fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi tal-Unjoni, għandha tiġi ddeterminata permezz tal-insenjament li jirriżulta mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-qasam ta' kuntratti konklużi bejn entità pubblika u persuna li hija legalment distinta minnha, li jipprevedi li l-applikazzjoni tad-dritt tal-kuntratti pubbliċi tal-Unjoni hija eskluża meta l-entità teżerċita fuq il-persuna kkonċernata kontroll simili għal dak li teżerċita fuq id-dipartimenti tagħha stess kif ukoll meta din l-persuna teżerċita l-parti essenzjali tal-attivitajiet tagħha għall-entità jew għall-entitajiet li jikkontrollawha, b'riferiment, fost oħrajn, għas-sentenza tat-18 ta' Novembru 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punt 50), jew, għall-kuntrarju, għandu jiġi applikat l-insenjament li jirriżulta mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-qasam ta' kuntratti li permezz tagħhom tiġi stabbilita kooperazzjoni bejn entitajiet pubbliċi għall-finijiet tat-twettiq ta' funzjoni ta' interess ġenerali li hija responsabbiltà ta' dawn l-entitajiet kollha, b'riferiment għas-sentenza tad-19 ta' Diċembru 2012, Ordine degli Ingenieri della Provincia di Lecce *et* (C-159/11, EU:C:2012:817, punti 34 *et seq*)?"

Fuq id-domandi preliminari

Fuq l-ewwel domanda

35 Permezz tal-ewwel domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk l-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18 għandux jiġi interpretat fis-sens li ftehim konkluż bejn żewġ kollettivitajiet territorjali, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li abbażi tiegħu dawn tal-aħħar jadottaw

regolament statutorju li joħloq sindakat ta' kollettivitajiet, li jkun persuna ġuridika rregolata mid-dritt pubbliku, u li jagħti lil din l-entità pubblika ġdida ċerti kompetenzi li sa dak iż-żmien kienu responsabbli għalihom dawn il-kollettivitajiet u li minn dak iż-żmien 'il quddiem huwa responsabbli għalihom dan is-sindakat ta' kollettivitajiet, jikkostitwixxi kuntratt pubbliku.

36 Skont l-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18, kuntratt pubbliku huwa kuntratt b'titolu oneruż konkluż bil-miktub bejn operatur ekonomiku wieħed jew iktar u awtorità kontraenti waħda jew iktar, u li s-suġġett tiegħu huwa l-eżekuzzjoni ta' xogħlijiet, il-provvista ta' prodotti jew il-provvista ta' servizzi fis-sens ta' din id-direttiva.

37 Għall-finijiet tal-klassifikazzjoni possibbli ta' operazzjoni li tinkludi diversi fażijiet bħala kuntratt pubbliku fid-dawl ta' din id-definizzjoni, din l-operazzjoni għandha tiġi eżaminata b'mod globali u billi jittieħed inkunsiderazzjoni l-iskop tagħha (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-10 ta' Novembru 2005, Il-Kummissjoni vs L-Awstrija, C-29/04, EU:C:2005:670, punt 41).

38 F'dan il-każ, huwa għalhekk neċessarju li jittieħdu inkunsiderazzjoni, b'mod globali, id-diversi fażijiet tal-operazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali. F'dan ir-rigward, mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li r-reġjun ta' Hannover u l-belt ta' Hannover flimkien iddeċidew li, permezz ta' att regolatorju, joħolqu entità ġdida rregolata mid-dritt pubbliku bil-għan li jagħtuha ċerti kompetenzi, uħud minnhom komuni u oħrajn speċifiċi għal kull waħda minn dawn il-kollettivitajiet. Fl-istess ħin, dawn tal-aħħar taw lil din l-entità ġdida ċerti setgħat li kellhom jippermettulha twettaq il-kompiti li jikkorrispondu għal dawn il-kompetenzi. Fil-fatt, huma tawha l-mezzi li huma stess kienu jassenjaw sa dak iż-żmien għat-twettiq tal-imsemmija kompetenzi u impenjaw ruħhom li jkopru eventwali defiċits baġitarji tal-imsemmija entità, filwaqt li din tal-aħħar barra minn hekk kellha d-dritt li timponi miżati u li tiġbor l-ammont tagħhom kif ukoll id-dritt li twettaq ċerti attivitajiet li ma jikkorrispondux mal-eżerċizzju tal-kompetenzi li ġew ittrasferiti lilha, liema attivitajiet kienu tal-istess natura bħal ċerti attivitajiet li t-twettiq tagħhom jirriżulta minn dan l-eżerċizzju. Fl-aħħar nett, l-entità l-ġdida hija kkaratterizzata minn awtonomija fl-operat, iżda għandha tosserva d-deċiżjoni ta' laqgħa ġenerali komposta minn rappreżentanti taż-żewġ kollettivitajiet fundatriċi ta' din tal-aħħar, li tikkostitwixxi korp ta' din l-entità u li għandha l-kompetenza, b'mod partikolari, li teleġġi l-persuna responsabbli għall-ġestjoni tal-imsemmija entità.

39 F'dan il-kuntest, għandu jiġi rrilevat, preliminarjament, li l-indikazzjoni, mogħtija mill-qorti tar-rinviju, li l-attivitajiet inkwistjoni fil-kawża prinċipali jikkostitwixxu "servizzi" fis-sens tad-Direttiva 2004/18 hija intiża biss sabiex tispeċifika li l-applikazzjoni ta' din id-direttiva ma tistax tiġi eskluża f'dan ir-rigward. Min-naħa l-oħra, il-fatt li attività li taqa' fil-kompetenza ta' awtorità pubblika tikkostitwixxi servizz kopert mill-imsemmija direttiva ma huwiex suffiċjenti, waħdu, sabiex jirrendi applikabbli din id-direttiva, peress li l-awtoritajiet pubbliċi huma liberi li jiddeċiedu jekk jużawx kuntratt jew le għat-twettiq tal-kompiti ta' interess pubbliku li għalihom huma responsabbli (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tad-9 ta' Ġunju 2009, Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja, C-480/06, EU:C:2009:357, punt 45 u l-ġurisprudenza ċċitata).

40 Barra minn hekk, għandu jitfakkar, fl-ewwel lok, li t-tqassim tal-kompetenzi fi ħdan Stat Membru jibbenefika mill-protezzjoni mogħtija mill-Artikolu 4(2) TUE, li skontu l-Unjoni għandha tosserva l-identità nazzjonali tal-Istati Membri, inerenti fl-istrutturi politiċi u kostituzzjonali fundamentali tagħhom, inkluża l-awtonomija lokali u reġjonali (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-12 ta' Ġunju 2014, Digibet u Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punt 34).

41 Barra minn hekk, peress li dan it-tqassim tal-kompetenzi ma huwiex riġidu, il-protezzjoni mogħtija mill-Artikolu 4(2) TUE tirrigwarda wkoll ir-riorganizzazzjonijiet ta' kompetenzi fi ħdan Stat Membru, kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punti 41 u 42 tal-konklużjonijiet tiegħu. Tali riorganizzazzjonijiet, li jistgħu jieħdu l-forma ta' riattribuzzjonijiet ta' kompetenzi minn awtorità pubblika waħda lil oħra imposti minn awtorità ta' livell ogħla jew ta' trasferimenti volontarji ta' kompetenzi bejn awtoritajiet

pubbliċi, għandhom il-konsegwenza li awtorità li preċedentement kellha l-kompetenza tinħeles jew teħles lilha nfisha mill-obbligu u mid-dritt li twettaq kompitu pubbliku partikolari filwaqt li, minn dak iż-żmien 'il quddiem, awtorità oħra tkun responsabbli għal dan l-obbligu u għal dan id-dritt.

42 Fit-tieni lok, għandu jiġi kkonstatat li tali riattribuzzjoni jew tali trasferiment ta' kompetenza ma jissodisfawx il-kundizzjonijiet kollha li timponi d-definizzjoni tal-kunċett ta' kuntratt pubbliku.

43 Fil-fatt, huwa biss kuntratt konkluż b'titolu oneruż li jista' jikkostitwixxi kuntratt pubbliku li jaqa' taħt id-Direttiva 2004/18, liema natura oneruża timplika li l-awtorità kontraenti li tikkonkludi kuntratt pubbliku tirċievi bis-saħħa tiegħu, inkambju għal korrispettiv, servizz li għandu jkun ta' interess ekonomiku dirett għal din l-awtorità kontraenti (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-25 ta' Marzu 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punti 47 sa 49). In-natura sinallagmatika tal-kuntratt għalhekk hija karatteristika essenzjali ta' kuntratt pubbliku, kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punt 36 tal-konklużjonijiet tiegħu.

44 Issa, irrispettivament mill-fatt li deċiżjoni dwar l-attribuzzjoni ta' kompetenzi pubbliċi ma taqax fil-qasam tat-tranżazzjonijiet ekonomiċi, il-fatt innifsu li awtorità pubblika tinħeles minn kompetenza li għaliha preċedentement kienet responsabbli jelimina, b'dan il-fatt innifsu, kull interess ekonomiku fit-twettiq tal-kompiti li jikkorrispondu għal din il-kompetenza.

45 Għaldaqstant, ir-riassenjazzjoni tal-mezzi użati għat-twettiq tal-kompetenza, li jiġu ttrasferiti mill-awtorità li ma jibqax ikollha l-kompetenza lil dik li takkwista l-kompetenza, ma tistax tiġi analizzata bħala pagament ta' prezz, iżda, għall-kuntrarju, tikkostitwixxi konsegwenza loġika, u saħansitra neċessarja, tat-trasferiment volontarju jew tar-riattribuzzjoni imposta ta' din il-kompetenza mill-ewwel awtorità lit-tieni waħda.

46 Bl-istess mod, il-fatt li l-awtorità li tieħu l-inizjattiva tat-trasferiment ta' kompetenza jew li tiddeċiedi dwar ir-riattribuzzjoni ta' kompetenza timpenja ruħha li tieħu fuqha l-piż tal-eventwali spejjeż żejda meta mqabbla mad-dħul li jista' jirriżulta mill-eżerċizzju ta' din il-kompetenza, ma jikkostitwixxix remunerazzjoni. Fil-fatt, din hija garanzija intiża għal terzi, li n-neċessità tagħha tirriżulta, f'dan il-każ, mill-prinċipju li awtorità pubblika ma tistax tkun is-suġġett ta' proċedura ta' insolvenza. Issa l-eżistenza nfisha ta' tali prinċipju taqa' taħt l-organizzazzjoni interna ta' Stat Membru.

47 Għandu madankollu jiġi enfasizzat, fit-tielet lok, li, sabiex jitqies li huwa att ta' organizzazzjoni interna u, għaldaqstant, jaqa' taħt il-libertà tal-Istati Membri ggarantita mill-Artikolu 4(2) TUE, trasferiment ta' kompetenza bejn awtoritajiet pubbliċi għandu jissodisfa ċerti kundizzjonijiet.

48 F'dan ir-rigward, huwa minnu li sitwazzjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma hijiex identika għall-każ previst fis-sentenza tal-20 ta' Ottubru 2005, Il-Kummissjoni vs Franza (C-264/03, EU:C:2005:620). Fil-fatt, f'dik il-kawża, kellu jiġi ddeterminat jekk it-tip ta' mandat ikkonċernat kienx jikkostitwixxi trasferiment ta' awtorità pubblika ta' darba, lil entità, għat-twettiq ta' proġett li, bħala prinċipju, kien jaqa' taħt il-kompetenza ta' entità oħra, u mhux trasferiment ta' din il-kompetenza nfisha. Madankollu, dawn id-diversi tipi ta' trasferimenti huma tal-istess natura, minkejja li huma ta' kobor differenti, b'mod li l-insenjament essenzjali ta' dik is-sentenza jista' jiġi estrapolat għal dan il-każ.

49 Kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punt 53 tal-konklużjonijiet tiegħu, sabiex jitqies bħala tali, trasferiment ta' kompetenzi għandu jirrigwarda mhux biss ir-responsabbiltajiet marbuta mal-kompetenza ttrasferita, b'mod partikolari l-obbligu li jitwettqu l-kompiti li tinvolvi din il-kompetenza, iżda wkoll il-poteri li huma l-korollarju ta' din tal-aħħar. Dan jirrikjedi li l-awtorità pubblika li tingħata kompetenza jkollha l-poter li torganizza t-twettiq tal-kompiti li jaqgħu taħt din il-kompetenza kif ukoll li tistabbilixxi l-qafas regolatorju relatat ma' dawn il-kompiti u li jkollha awtonomija finanzjarja li tippermetti li tiżgura l-finanzjament tal-imsemmija kompiti. Min-naħa l-oħra, dan ma jkunx il-każ jekk l-awtorità li

inizjalment ikollha l-kompetenza żżomm ir-responsabbiltà prinċipali dwar dawn l-istess kompiti, jekk tirriżerva għaliha l-kontroll finanzjarju tagħhom jew jekk ikollha tapprova minn qabel id-deċiżjonijiet li jkunu previsti mill-entità li hija tassoċja magħha.

50 F'dan ir-rigward, sitwazzjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali hija differenti ferm minn dik li hija s-suġġett tal-kawża li wasslet għas-sentenza tat-13 ta' Ġunju 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), li fiha kollettività territorjali llimitat ruħha li tinkariga lil entità territorjali oħra, inkambju għal kumpens finanzjarju, bit-twettiq ta' ċerti kompiti materjali li fir-rigward tagħhom irriżervat il-poter li tivverifika t-twettiq tagħhom, kif ikkonstatat il-Qorti tal-Ġustizzja fil-punt 41 ta' dik is-sentenza.

51 Għalhekk, ma jistax jeżisti trasferiment ta' kompetenza jekk l-awtorità pubblika l-ġdida li jkollha kompetenza ma teżerċitax din il-kompetenza b'mod awtonomu u taħt ir-responsabbiltà tagħha stess.

52 Kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punt 56 tal-konklużjonijiet tiegħu, tali awtonomija ta' azzjoni ma tfissirx li l-entità l-ġdida li jkollha kompetenza għandha tiċċaħħad minn kull influwenza minn kwalunkwe entità pubblika oħra. Fil-fatt, entità li tittrasferixxi kompetenza tista' żżomm ċertu dritt ta' skrutinju fuq il-kompiti marbuta ma' dan is-servizz pubbliku. Madankollu, tali influwenza teskludi, bħala prinċipju, kwalunkwe involviment fil-modalitajiet konkreti tat-twettiq tal-kompiti li jaqgħu taħt il-kompetenza ttrasferita. F'sitwazzjoni bħal dik fil-kawża prinċipali, tali influwenza tista' tiġi eżerċitata permezz ta' korp, bħal laqgħa ġenerali, kompost minn rappreżentanti tal-kollettivitajiet territorjali li preċedentement kellhom kompetenza.

53 Awtonomija ta' azzjoni lanqas ma tfisser li riattribuzzjoni imposta jew trasferiment volontarju ta' kompetenza għandhom ikunu irreversibbli. Fil-fatt, kif ġie rrilevat fil-punt 39 ta' din is-sentenza, it-tqassim tal-kompetenzi fi ħdan Stat Membru ma jistax jitqies li huwa riġidu, b'mod li huwa possibbli li jsiru riorganizzazzjonijiet suċċessivi. Barra minn hekk, għandu jiġi rrilevat li s-sitwazzjonijiet inkwistjoni fis-sentenza tal-20 ta' Ottubru 2005, Il-Kummissjoni vs Franza (C-264/03, EU:C:2005:620), ma kinux ta' natura permanenti, peress li kienu jirrigwardaw trasferimenti ta' awtorità pubblika ta' darba, lil entità, għat-twettiq ta' proġett li, bħala prinċipju, kien jaqa' taħt il-kompetenza ta' entità oħra, li kienet żammet din il-kompetenza ġenerali, liema sitwazzjonijiet kien ikollhom jitqiesu li kienu estranji għad-dritt dwar il-kuntratti pubbliċi li kieku ma kellhomx il-karatteristiċi rrilevati mill-Qorti tal-Ġustizzja fil-punt 54 ta' dik is-sentenza, li wasslu sabiex jitqies li ma kienx hemm trasferiment reali f'dak il-każ. Għaldaqstant, kif irrileva l-Avukat Ġenerali fil-punt 54 tal-konklużjonijiet tiegħu, xejn ma jipprekludi li kompetenza ttrasferita jew irriattribwita fil-kuntest ta' riorganizzazzjoni tad-dipartimenti pubbliċi tkun is-suġġett ta' trasferiment ġdid jew ta' riattribuzzjoni ġdida fl-okkażjoni ta' riorganizzazzjoni sussegwenti.

54 Fl-aħħar nett, sabiex jiġu ttrattati l-aspetti kollha msemmija mill-qorti tar-rinviju, għandu jitfakkar li l-awtorizzazzjoni jew il-projbizzjoni, għall-entitajiet pubbliċi tal-Istati Membri jew għal ċerti kategoriji tagħhom, li jwettqu attività fis-suq, li taqa' 'l barra mill-azzjoni ta' interess ġenerali tagħhom, taqa' taħt il-leġiżlazzjoni interna tal-Istati Membri, li għandhom jevalwaw jekk tali attività hijiex kompatibbli jew le mal-għanijiet istituzzjonali u statutorji ta' dawn l-entitajiet (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, punt 48). Għaldaqstant, il-fatt li entitajiet pubbliċi kkonċernati minn trasferiment ta' kompetenza jkunu jistgħu jwettqu ċerti attivitajiet fis suq jew le jaqa' wkoll taħt l-organizzazzjoni interna tal-Istati Membri u, barra minn hekk, huwa irrilevanti għan-natura ta' tali trasferiment ladarba l-kundizzjonijiet speċifikati fil-punti 47 sa 51 ta' din is-sentenza jkunu ssodisfatti.

55 Fid-dawl ta’ dawn il-kunsiderazzjonijiet kollha, ir-risposta li għandha tingħata għall-ewwel domanda għandha tkun kif ġej:

— l-Artikolu 1(2)(a) tad-Direttiva 2004/18 għandu jiġi interpretat fis-sens li ftehim konkluż bejn żewġ kollettivitajiet territorjali, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li abbażi tiegħu dawn tal-aħħar jadottaw regolament statutorju li joħloq sindakat ta’ kollettivitajiet, li jkun persuna ġuridika rregolata mid-dritt pubbliku, u li jittrasferixxi lil din l-entità pubblika ġdida ċerti kompetenzi li sa dak iż-żmien kienu responsabbli għalihom dawn il-kollettivitajiet u li minn dak iż-żmien ’il quddiem huwa responsabbli għalihom dan is-sindakat ta’ kollettivitajiet, ma jikkostitwixxix kuntratt pubbliku.

— madankollu, tali trasferiment ta’ kompetenzi li jirrigwardaw it-twettiq ta’ kompiti pubbliċi jkun jeżisti biss jekk jirrigwarda kemm ir-responsabbiltajiet marbuta mal-kompetenza ttrasferita kif ukoll il-poteri li huma l-korollarju ta’ din tal-aħħar, b’mod li l-awtorità pubblika l-ġdida li jkollha kompetenza jkollha awtonomija deċiżjonali u finanzjarja, ħaġa li hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika.

Fuq it-tieni domanda

56 Fid-dawl tar-risposta mogħtija għall-ewwel domanda, ma hemmx lok li tingħata risposta għat-tieni domanda.

Fuq l-ispejjeż

57 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta’ kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, barra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (It-Tielet Awla) taqta’ u tiddeċiedi:

L-Artikolu 1(2)(a) 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 [kuntratti pubbliċi għal xogħlijiet, għal provvisti u għal servizzi], għandu jiġi interpretat fis-sens li ftehim konkluż bejn żewġ kollettivitajiet territorjali, bħal dak inkwistjoni fil-kawża prinċipali, li abbażi tiegħu dawn tal-aħħar jadottaw regolament statutorju li joħloq sindakat ta’ kollettivitajiet, li jkun persuna ġuridika rregolata mid-dritt pubbliku, u li jittrasferixxi lil din l-entità pubblika ġdida ċerti kompetenzi li sa dak iż-żmien kienu responsabbli għalihom dawn il-kollettivitajiet u li minn dak iż-żmien ’il quddiem huwa responsabbli għalihom dan is-sindakat ta’ kollettivitajiet, ma jikkostitwixxix kuntratt pubbliku.

Madankollu, tali trasferiment ta’ kompetenzi li jirrigwardaw it-twettiq ta’ kompiti pubbliċi jkun jeżisti biss jekk jirrigwarda kemm ir-responsabbiltajiet marbuta mal-kompetenza ttrasferita kif ukoll il-poteri li huma l-korollarju ta’ din tal-aħħar, b’mod li l-awtorità pubblika l-ġdida li jkollha kompetenza jkollha awtonomija deċiżjonali u finanzjarja, ħaġa li hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika.

Firem