-*l-Art.180B Kap 12 mhux applikabbli għal entitajiet governattivi*

li la huma dipartimenti u lanqas aġenziji tal-Gvern

QORTI ĊIVILI

PRIM'AWLA

ONOR. IMĦALLEF

GRAZIO MERCIECA LL.D.

Rik. Ġur. 573 /2018 GM

Paul Gauci f'ismu proprju u għan-nom

Tas-Soċjeta` E & G Properties Limited

vs

Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali,

f'isem is-Sovrintendenza tal-Patrimonju Kulturali

Seduta tat-28 ta' Jannar 2019

Il-Qorti

Rat illi għar-rikors ġuramentat tal-attur, ippreżentat fil-5 ta' Ġunju 2018, il-konvenut ġie notifikat fis-7 t'Awwissu 2018 iżda ma ppreżentax risposta ġuramentata. Fl-ewwel dehra, miżmuma fid-9 t'Ottubru 2018, deher il-konvenut li ddikjara li l-Avukat Generali ma ġiex notifikat skont l-Artiklu 181B tal-Kap 12, u għalhekk it-terminu tar-risposta ġuramentata qatt ma beda jimxi kontrih;

Rat ir-rikors tas-16 t'Ottubru 2018 li bih il-konvenut talab li ssir in-notifika tal-Avukat Generali u r-risposta tal-attur ippreżentata fl-4 ta' Diċembru 2018 li permezz tagħha oppona t-talba;

Ikkunsidrat:

Illi skont l-imsemmi Artiklu 181B, "Kull rikors, ġuramentat jew le, jew kull att ġudizzjarju ieħor magħmul **kontra l-Gvern** (enfasi miżjuda mill-Qorti) għandu jiġi notifikat lil kull kap ta' **dipartiment tal-Gvern** (enfasi miżjuda mill-Qorti) li kontra tiegħu ikun dirett u lill-Avukat Generali u kull terminu biex issir risposta… ma jibdiex jiddekorri qabel ma l-att jiġi notifikat lill-kap jew kapijiet ta' dipartimenti tal-Gvern li kontra tagħhom ikun dirett u lill-Avukat Generali…";

Illi fir-risposta tiegħu tal-4 ta' Diċembru 2018, l-attur jissottometti li l-Artiklu 181B jitkellem fuq il-Gvern u r-rappreżentanza tiegħu permezz tad-dipartimenti rispettivi tiegħu. Is-Sovrintendenza ta-Patrimonju Kulturali hija korp magħqud b'personalita` distinta imwaqqfa bl-Artiklu 7 tal-Att dwar il-Patrimonju Kulturali (Kap 445). Saħansitra tista' tagħmel il-kuntratti u tiddisponi mill-proprjeta` tagħha u tħarrek u tiġi mħarrka (Art.7(2)). Mhix dipartiment tal-Gvern; hija għal kollox awtonoma minnu u hi mwaqqfa b'liġi sabiex twettaq id-dmirijiet tal-Istat dwar il-protezzjoni tal-patrimonju kulturali (Art. 7(1)). La l-Gvern u lanqas l-Avukat Generali m'huma legittimi kontradditturi f'din il-kawża u għalhekk fl-ebda eventwalita` ma kien hemm il-ħtieġa li jiġi mħarrek jew notifikat l-Avukat Generali;

Illi waqt it-trattazzjoni bil-fomm waqt l-udjenza tas-17 ta' Jannar 2019, l-abbli Dottoressa Fiorella Fenech Pace mill-uffiċċju tal-Avukat Generali, laqgħet għal dan billi qalet li l-Gvern huwa wieħed, għalkemm maqsum f'diversi entitajiet, inkluża l-Sovrintendenza tal-Patrimonju Kulturali. Huwa minnu li l-Art 181B isemmi biss "dipartiment tal-gvern" iżda b'daqshekk ma jfissirx li ma jkoprix entitajiet oħrajn tal-gvern. Meta ġie redatt dan l-Artiklu, il-Gvern kien jopera permezz tad-dipartimenti tiegħu u kien f'dawn l-aħħar snin li sviluppaw, apparti d-dipartimenti, agenziji, soċjetajiet kummerċjali taħt il-kontroll tal-Gvern, u entitajiet oħrajn. Għalhekk, billi l-Art. 181B huwa maħsub għall-Gvern kollu, japplika wkoll għas-Sovrintendenza, li wara kollox hija parti mill-istess Gvern;

Illi min-naħa l-oħra, l-abbli avukati Dottor Phyllis Aquilina u Dottor Pawlu Lia, li qegħdin jidhru għall-attur, enfasizzaw li trid issir distinzjoni bejn Stat u Gvern, li s-Sovrintendenza hi mwaqqfa b'liġi apposta, li għandha

awtonomija patrimonjali u personalita` ġuridika awtonoma u distinta mill-Gvern. Hija parti mill-Istat, iżda mhux mill-Gvern;

Illi għas-soluzzjoni tal-kweżit post mill-partijiet, l-interpretu jinħtieġlu jiddetermina x'ried jgħid il-leġislatur bil-kelma "Gvern" u bil-frażi "dipartiment tal-Gvern" fl-Art. 181B tal-Kap 12;

Illi l-Kodiċi ritwali nnifsu ma jagħtix definizzjoni ta' "Gvern". Lanqas ma hu tant t'għajnuna l-Att dwar l-Interpretazzjoni (Kap 249) li fir-rigward jgħid biss, b'mod tawtoloġiku, li "Gvern" tfisser (kemm-il darba ma jkunx jidher ħsieb kuntrarju) il-Gvern ta' Malta. U lanqas ma tagħtih il-Kostituzzjoni. Il-Kostituzzjoni, li hi l-liġi suprema, ssemmi fost l-istituzzjonijiet ewlenin tal-Istat "L-Esekuttiv" (Kapitolu VII) – ma ssemmix "Il-Gvern". Iżda żżid tgħid li "**l-Kabinett ikollu d-direzzjoni ġenerali u l-kontroll tal-Gvern ta' Malta** u jkun responsabbli kollettivament dwar hekk lejn il-Parlament"(Art. 79(2) Kost). Illi jservi ta' iktar għajnuna l-Att Dwar l-Amministrazzjoni Pubblika (Kap 497). Fl-Art. 2(1) jgħid li: "amministrazzjoni pubblika" tfisser "**il-Gvern ta' Malta inklużi l-ministeri u d-dipartimenti tiegħu, u l-aġenziji, l-entitajiet tal-Gvern, il-kummissjonijiet u l-bordijiet imsemmija f'dan l-Att".** Il-Kap 497 ma jħalli l-ebda dubbju li l-Gvern mhux ristrett għad-dipartimenti biss, imma jinkludi wkoll l-aġenziji u entitajiet oħrajn tal-Istat. Ara wkoll Artiklu 3 tal-istess Kap. Fejn il-leġislatur ried jeskludi xi entita` mid-definizzjoni ta' "Gvern", qalha espressament. Hekk l-Art. 2(2) tal-istess Kap isemmi li l-Att ma japplikax għall-kariġi ta' magistrat, imħallef, Avukat Generali u Awditur Generali; *Speaker, Deputy Speaker, Ombudsman* u Kummissarju għall-Privatezza u l-Protezzjoni tad-Data; l-Awtorita` tax-Xandir, Il-Kummissjoni

Elettorali. Il-Kostituzzjoni stess toħloq ċerti entitajiet jew uffiċċji li ma jitqisux bħala parti mill-"Gvern", bħall-Awtorita` tax-Xandir, li hi maħtura mill-President tar-Repubblika (mhux minn Ministru) u li fl-eżerċizzju tal-funzjonijiet kostituzzjonali tagħha ma tistax tkun soġġetta għad-direzzjoni jew kontroll ta' xi persuna jew awtorita` oħra (Art 118(8)tal-Kostituzzjoni) u allura lanqas tal-Kabinett, li għandu l-kontroll tal-Gvern, kif fuq ingħad. Biex tkompli tiddistingwiha mill-"Gvern", il-Kostituzzjoni tagħmar li l-ebda membru tal-Awtorita` tax-Xandir ma jista' jkun, fost l-oħrajn, uffiċċjal pubbliku (Art. 118(3));

Illi Art. 2 tal-Kap 497 jagħmel distinzjoni bejn dipartiment tal-gvern, agenzija tal-gvern, u entitajiet oħra tal-Gvern:

"**Dipartiment tal-gvern**" jew "dipartiment" tfisser kull entità fis- Servizz Pubbliku mniżżla fit-Tieni Skeda tal-istess Att. It-Tieni Skeda ssemmi dawn id-Dipartimenti wieħed wieħed, bin-nomenklatura tal-kap tad-dipartiment u l-funzjoni tad-dipartiment. Tiddistingwi bejn dipartimenti li mhumiex suġġetti għall-kontroll ministerjali u dawk li huma suġġetti. L-Att ipoġġi erbgħa dipartimenti fl-ewwel kategorija: Dipartiment tal-Awditjar Intern u Investigazzjonijiet; Uffiċċju Elettorali; Uffiċċju tal-Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku u l-Uffiċċju tal-President. Fit-tieni kategorija jaqgħu għadd kbir ta' dipartimenti, bħad-Dipartiment tas-Sajd u Akwakultura, Dipartiment tas-Sigurta` Soċjali, Dipartiment tal-Kuntratti. Saħansitra hemm f'din il-kategorija Dipartiment tal-Qrati tal-Ġustizzja. Il-Korp tal-Pulizija huwa wkoll imniżżel bħala dipartiment f'din il-kategorija. Flaħħarnett il-Qorti tixtieq issemmi s-Sovraintendenza tas-Saħħa Pubblika, li l-kap tagħha huwa s-Suprintendent tas-Saħħa Pubblika, li wkoll taqa' taħt it-tieni kategorija. Li hu partikolarment rilevanti għall-fini ta' dan il-provvediment

hu li hemm ċerti dipartimenti li mhumix soġġetti għall-kontroll ta' Ministru. Dawn iżda jibqgħu xorta parti mill-"Gvern";

"**Aġenzija tal-Gvern**" jew "aġenzija" tfisser korp kif imsemmi fir- Raba' Skeda". Fosthom hemm il-Management Efficiency Unit, il-MEUSAC, l-Uffiċċju tal-Avukat Ġenerali, l-Unita` għall-Iżvilupp tar-Riżorsi Umani fl-Amministrazzjoni pubblika, u Aġenzija Malta Marittima;

Skont Art. 37 tal-istess Att:

37. (1) Aġenzija tal-Gvern tkun korp ġuridiku li jkollu personalità legali separata u distinta u tkun kapaċi li tagħmel kuntratti, li timpjega persunal, li takkwista, iżżomm u tiddisponi minn kull xorta ta' proprjetà għall-għanijiet tal-operat tagħha, u li tħarrek u li tiġi mħarrka, u li jistgħu jingħatawlha kull funzjoni jew operat tal-Gvern taħt din il-liġi jew xi liġi oħra.

"(2) Ir-rappreżentanza legali u ġuridika ta' aġenzija tkun vestita fl-Uffiċjal Eżekuttiv Ewlieni tagħha jew f'dak l-uffiċjal tal-aġenzija li l-Ministru responsabbli għaliha jista' minn żmien għal żmien jaħtar b'avviż fil-Gazzetta:

"Iżda **għall-finijiet tal-artikolu 181B tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili,"**(enfasi miżjuda mill-Qorti) "meta uffiċjal ikun hekk maħtur, kull riferenza għall-Uffiċjal Eżekuttiv Ewlieni f'azzjoni jew f'att ġudizzjarju għandha tapplika awtomatikament għall- uffiċjal hekk imsemmi";

Illi l-aġenziji tal-Gvern, xorta waħda huma soġġetti għal Direttivi u linji gwida maħruġa mis-Segretarju Permanenti Ewlieni dwar aġenziji:

"**38.** (1) Ħlief kif espressament eskluż b'xi liġi oħra jew xi Ordni li tistabbilixxi aġenzija taħt dan l-Att, is-Segretarju Permanenti Ewlieni jista' b'żieda mas-setgħat tiegħu taħt l-artikoli 4, 5 u 40 joħroġ direttivi u linji gwida għall-aġenziji tal-Gvern kollha jew għal uħud minnhom sabiex -

(*a*) jiżgura li l-aġenziji jikkordinaw xogħolhom ma' aġenziji oħra u ma' dipartimenti, entitajiet tal-Gvern u Kunsilli Lokali skont il-każ;

(*b*) jintroduċi miżuri biex titjieb il-ħidma ta' aġenziji u l- kwalità tas-servizzi li jagħtu lill-pubbliku;

(*ċ*) jipprovdi għal ħwejjeġ li għandhom x'jaqsmu mal- impiegi, magħduda:

(i) iċ-ċaqliq tal-istaff minn aġenzija għal band'oħra jew bil-maqlub, jew bejn żewġ aġenziji;

(ii) l-applikazzjoni tal-prinċipju tal-mertu u l- ħolqien ta' salvagwardi dwaru; u

(*d*) jistabbilixxi mekkaniżmi għall-klassifikazzjoni ta' staff u l-iffissar ta' livelli ta' rimunerazzjoni; u

(*e*) jagħti effett lil dawk l-oġġettivi ta' *policy* u prijoritajiet amministrattivi oħra li l-Gvern jista' jistabbilixxi minn żmien għal żmien.

(2) Uffiċjali Eżekuttivi Ewlenija u impjegati ta' aġenziji tal-Gvern **għandhom iħarsu kull direttiva maħruġa mis-Segretarju Permanenti Ewlieni**, u nuqqas ta' tħaris ikun bażi biex jittieħdu passi ta' dixxiplina kontrihom taħt il-proċeduri applikabbli.

(3) Is-Segretarju Permanenti Ewlieni għandu jfittex li jinkwadra d-direttivi

tiegħu fl-aħjar interess tal-konsumatur u b'dak il-mod li jintlaħqu l-oġġettivi tal-Gvern filwaqt li jimponi fuq l-aġenziji l-anqas piż amministrattiv possibbli, ukoll meta jitqiesu d-direttivi maħruġa skont l-artikolu 72 tal-Att dwar l- Amministrazzjoni Finanzjarja u l-Verifika…"

"**39.** (1) Ħlief kif provdut f'xi liġi oħra jew f'xi Ordni li tistabbilixxi aġenzija, l-Uffiċjal Eżekuttiv Ewlieni ta' kull aġenzija **għandu jkun taħt id-direzzjoni ġenerali u l-kontroll tal-Ministru responsabbli għall-aġenzija** u, suġġett għal dik id-direzzjoni u l-kontroll, taħt is-sorveljanza tas-Segretarju Permanenti ta' dak il- ministeru…"

"**40.** (1) Aġenzija tal-Gvern **għandha tagħmel ftehim dwar il-ħidma tagħha mas-Segretarju Permanenti** li jkun responsabbli għaliha jew, meta ma jkunx hemm Segretarju Permanenti maħtur, mal-Ministru relattiv, u **dak il-ftehim għandu jindirizza x-xogħol li jkollha tagħmel l-aġenzija, il-miri li tkun trid tilħaq, u l-fondi li jingħatawlha…";**

Illi fl-aħħarnett, l-istess Att jiddefenixxi "**Entità tal-Gvern**" bħala organizzazzjoni, li ma tkunx dipartiment tal-Gvern, aġenzija tal-Gvern jew soċjetà kummerċjali, li fiha l-Gvern ikollu kontroll effettiv, sew jekk dik l-organizzazzjoni tkun jew ma tkunx imwaqqfa b'liġi";

Illi fil-fehma ta' din il-Qorti, is-Sovrintendenza tal-Patrimonju, filwaqt li mhix dipartiment tal-Gvern, u mhix Agenzija tal-Gvern (għax mhix imsemmija fir-Raba' Skeda tal-Kap 497, taqa' taħt il-kategorija ta' "entita` tal-Gvern". Għalkemm għandha personalita` ġuridika distinta, u tista' tagħmel kuntratti, u tiddisponi minn kull xorta ta' proprjeta` fl-eżerċizzju tal-

funzjonijiet tagħha, u għandha r-rappreżentanza legali u ġudizzjarja (Ara Art. 7, Kap 445) xorta waħda taqa' taħt il-kontroll effettiv tal-Gvern, anke jekk tgawdi element wiesa t'awtonomija. Is-Sovrintendent jinħatar minn Ministru (Art. 7(4)). Fl-eserċizzju tal-funzjonijiet tagħhom taħt dan l-Att, is- Sovrintendenza, l-Aġenzija u ċ-Ċentru għandhom:

(*a*) jagħtu effett, kemm jista' jkun malajr, **lil xi ordni**, li ma tkunx inkonsistenti ma' xi disposizzjoni ta' dan l-Att **li l-Ministru jista' jagħti** lis-Sovrintendenza… dwar il- politka li għandha tiġi segwita minnhom fit-twettiq tal-funzjonijiet, u dwar kull ħaġa li l-Ministru jkun jidhirlu li taffettwa l-patrimonju kulturali.

(*b*) jipprovdu lill-Ministru faċilitajiet għall-ksib ta' informazzjoni għar-rigward tal-proprjetà u l-attivitajiet tas-Sovrintendenza, l-Aġenzija u ċ-Ċentru u għal dan l-għan is-Sovrintendenza, l-Aġenzija u ċ-Ċentru għandhom kull wieħed jgħaddi lill-Ministru prospetti, kontijiet u kull informazzjoni oħra dwar il-funzjonijiet tagħhom, u jipprovdu faċilitajiet għall-verifika ta' kull informazzjoni mogħtija, b'dak il-mod u f'dawk il-perjodi li l-Ministru jista' jeħtieġ" (Art. 12(3) Kap 445)";

Illi t-twaqqif tas-Sovrintendenza b'liġi, il-personalita` ġuridika distinta, u l-kapaċita` li tiddisponi mill-proprjeta` huma simili għal dak li għandhom l-aġenziji tal-Gvern. Dawn il-karatteristiċi iżda ma jneħħux lill-aġenziji mill-apparat tal-"Gvern" u għalhekk lanqas għandhom ineħħu lis-Sovrintendenza;

Illi b'danakollu, għalkemm is-Sovrintendenza hija parti mill-apparat vast tal-

"Gvern", dan ma jfissirx li hija dipartiment tal-Gvern. Fil-każ ta' aġenzija tal-Gvern, il-leġislatur (ara Art 37(2) proviso tal-Kap497) jidher, almenu mal-ewwel daqqa t'għajn, li impliċitament iqis li l-Artiklu 180B tal-Kap 12 japplika għall-aġenzija. B'danakollu, hi x'inhi l-interpretazzjoni tajba li għandha tingħata fir-rigward tal-aġenziji tal-Gvern , fil-każ ta' "entitajiet tal-Gvern", bħalma din il-Qorti tqis li hi s-Sovrintendenza, il-leġislatur ma jagħmel l-ebda rabta jew aċċenn mal-Artiklu 18B. La l-leġislatur ma tkellimx, jitqies li ma riedx jestendi l-Art. 18B għall-"entitajiet tal-Gvern": *ubi lex voluit, dixit.* Għalhekk il-Qorti ma jidhrilhiex li għandha ġġebbed it-tifsira ta' "dipartiment tal-Gvern" għas-Sovrintendenza. Anke jekk il-Kap 12 ma jagħtix definizzjoni ta' "dipartiment tal-Gvern". Huwa minnu dak li ssottomettiet l-abbli avukat mill-uffiċċju tal-Avukat Generali li meta ġie ntrodott l-Artiklu 18B ma kienx hawn, jew biex il-Qorti tkun preċiża qajla kien hawn, aġenziji u entitajiet oħrajn tal-Gvern. Dan iżda ma jfissirx li t-tifsira ta' dipartiment għandha titwessa għal entitajiet li mhumiex propjament dipartimenti u li l-leġislatur ma setax kellu f'moħħu meta ntroduċa l-Art. 18B tal-Kap 12;

Għal dawn il-motivi, il-Qorti tiċħad it-talba tal-konvenut kif dedotta fir-rikors tiegħu tas-16 t'Ottubru 2018.

Onor. Imħallef

Grazio Mercieca