KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
13 ta' Ottubru 2022[1]

Kawża C-31/21

Eurocostruzioni Srl
vs
Regione Calabria

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Corte suprema di cassazione (il-Qorti Suprema tal-Kassazzjoni, l-Italja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Fondi strutturali – Kofinanzjament – Regolament (KE) Nru 1685/2000 – Eliġibbiltà tal-ispejjeż – Obbligu tal-prova ta' ħlas – Fatturi mħallsa – Dokument ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti – Kostruzzjoni mwettqa direttament mill-benefiċjarju finali"

1. F'dan ir-rinviju għal deċiżjoni preliminari, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha tinterpreta r-Regolament (KE) Nru 1685/2000[2] sabiex tiddetermina l-portata tal-obbligu li jiġu ppreżentati fatturi mħallsa jew, jekk dan ma jkunx possibbli, dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti, li jiċċertifikaw l-ammont tal-ispejjeż sostnuti, meta l-benefiċjarju ta' għajnuna kkofinanzjata minn Fondi Strutturali tal-Unjoni jkun bena bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu stess.

[1] Lingwa oriġinali: l-Ispanjol.

[2] Regolament tal-Kummissjoni tat-28 ta' Lulju 2000 li jistabbilixxi regoli dettaljati għall-implimentazzjoni tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1260/1999 f'dak li għandu x'jaqsam ma' l-eliġibbilità ta' l-infiq ta' operazzjonijiet kofinanzjati mill-Fondi Strutturali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 14, Vol. 1, p. 122), kif emendat bir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 448/2004 tal-10 ta' Marzu 2004 li jippreskrivi regoli dettaljati għall-implimentazzjoni tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1260/1999 dwar l-eliġibilità ta' l-infiq fuq operazzjonijiet ko-finanzjati mill-Fondi Strutturali u li jirtira r-Regolament (KE) Nru 1145/2003 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 14, Vol. 2, p. 3).

I. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni

1. Ir-Regolament (KE) Nru 1260/1999[3]

2. Il-premessi 35 u 43 huma fformulati kif ġej:

"(35) Billi din l-implimentazzjoni deċentralizzata ta' l-operazzjonijiet tal-Fondi Strutturali mill-Istati Membri għandha tipprovdi biżżejjed garanziji dwar id-dettalji u l-kwalità ta' l-implimentazzjoni, ir-riżultati ta' l-operazzjonijiet u l-valutazzjoni tagħhom u l-amministrazzjoni finanzjarja serja u s-Sorveljanza tagħha;

[…]

(43) Billi għandha tiġi assigurata amministrazzjoni finanzjarja serja billi jiġi provdut illi n-nefqa tkun debitament ġustifikata u ċertifikata, u billi l-ħlas jiġi marbut mal-konformità ma' responsabbiltajiet essenzjali għal dak li għandu x'jaqsam mas-Sorveljanza ta' l-ipprogrammar, il-kontrolli finanzjarji u l-applikazzjoni tal-liġi Komunitarja;

[…]"

3. L-Artikolu 30(3) ("Eliġibiltà") jistipula li:

"Ir-regoli nazzjonali relevanti għandhom japplikaw għall-ispiża eliġibbli ħlief fejn, kif meħtieġ, il-Kummissjoni tistabbilixxi regoli komuni dwar l-eliġibiltà ta' l-ispiża b'mod konformi mal-proċedura msemmija f'Artikolu 53(2)."

4. Skont it-tielet subparagrafu tal-Artikolu 32(1) ("Ħlasijiet"):

"Il-ħlasijiet jistgħu jsiru f'forma ta' pagamenti akkont, pagamenti provisorji jew pagamenti tal-bilanċ finali. Il-ħlasjiet provisorji jew il-ħlasijiet tal-bilanċ għandhom ikunu relatati ma' l-ispiża attwalment imħallsa, li għandha tikkorrispondi mal-ħlasijiet li jsiru mill-benefiċjarji finali, sostanzjati b'riċevuti ta' kontijiet jew dokumenti ta' kontabilità ta' valur probattiv."

5. Fil-Kapitolu II tat-Titolu IV ("Kontroll Finanzjarju"), l-Artikolu 38(1) ("Dispożizzjonijiet ġenerali") jistabbilixxi li:

"1. Mingħajr preġudizzju għar-responsabbiltà tal-Kummissjoni għall-implimentazzjoni ta' l-estimi ġenerali tal-Komunitajiet Ewropej, l-Istati Membri għandhom jerfgħu fl-ewwel lok ir-responsabbiltà għall-kontroll finanzjarju ta' l-għajnuna. Għal dak l-iskop, il-miżuri li jieħdu għandhom:

[…]

[3] Regolament tal-Kunsill tal-21 ta' Ġunju 1999 li jistabbilixxi d-dispożizzjonijiet ġenerali dwar il-Fondi Strutturali (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 14, Vol. 1, p. 31).

(ċ) jiżguraw li l-għajnuna tiġi amministrata skond ir-regoli Komunitarji kollha applikabbli u li l-fondi li jkunu tpoġġew għad-disposizzjponi tagħhom jintużaw skond il-prinċipji ta' amministrazzjoni finanzjarja serja;

(d) jiċċertifikaw li d-dikjarazzjonijiet ta' l-ispiża preżentati lill-Kummissjoni jkunu eżatti u jiżguraw li jkunu jirriżultaw minn sistemi ta' kontabilità ibbażati fuq dokumenti appoġġanti li huma verifikabbli.

[...]"

2. Ir-Regolament Nru 1685/2000

6. Il-premessa 5 tipprovdi li:

"[...] għal ċertu tip ta' ħidmiet il-Kummissjoni tikkunsidra li hu meħtieġ sabiex tiggarantixxi l-implimentazzjoni uniformi u imparzjali tal-Fondi Strutturali madwar il-Komunità li tadotta sett komuni ta' regoli dwar infiq eliġibbli. L-adozzjoni ta' kull regola li għandha x'taqsam ma' tip partikolari ta' ħidma ma tippredetterminax taħt liema mill-Fondi msemmija fuq, din il-ħidma tista' tkun kofinanzjata. L-adozzjoni ta' dawn ir-regoli m'għandhiex iżżomm Stati Membri, f'ċerti każijiet li għandhom ikunu indikati, milli japplikaw dispożizzjonijiet nazzjonali aktar stretti [...]"

7. Skont l-Anness ("Regoli ta' eliġibilità"), Regola 1 ("Ħlasijiet minn benefiċjarji finali"), paragrafu 2 ("Provi ta' nfiq"):

"2.1. Bħala regola, il-ħlasijiet mill-benefiċjarju finali, iddikjarati bħala ħlas provviżorju u ħlas tal-bilanċ finali, għandhom ikunu sostenuti b'fatturi mħallsa. Meta dan ma jistax isir, ħlasijiet għandhom ikunu sostenuti b'dokumenti ta' żamma ta' kontijiet ta' valur probattiv ekwivalenti.

[...]"

B. Id-dritt Taljan

1. Il-Liġi Nru 59 tal-15 ta' Marzu 1997[4]

8. Permezz tal-Artikolu 4(4)(c) tiegħu, ir-reġjuni ġew iddelegati l-funzjonijiet u l-kompiti amministrattivi fil-qasam tal-politika reġjonali, strutturali u ta' koeżjoni tal-UE.

[4] Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (il-Liġi li tiddelega lill-Gvern l-għoti ta' funzjonijiet u kompiti lir-reġjuni u lill-awtoritajiet lokali għar-riforma tas-servizz pubbliku u s-simplifikazzjoni amministrattiva). Id-delega ġiet sussegwentement implimentata permezz tad-Digriet Leġiżlattiv Nru 123 (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norme dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59), tal-31 ta' Marzu 1998 (id-Dispożizzjonijiet għar-razzjonalizzazzjoni tal-miżuri ta' appoġġ pubbliku favur l-impriżi, konformement mal-Artikolu 4(4)(c) tal-Liġi Nru 59, tal-15 ta' Marzu 1997).

2. Il-Liġi tar-Reġjun ta' Calabria Nru 7, tat-2 ta' Mejju 2001[5]

9. L-Artikolu *31 quater* kien jipprevedi li, fir-rigward tal-Programm Operattiv Reġjonali (POR) Calabria 2000–2006, approvat mill-Kummissjoni Ewropea fid-Deċiżjoni C(2000) 2345 tat-8 ta' Awwissu 2000, ir-Reġjun ta' Calabria jinkoraġġixxi l-ħolqien u l-iżvilupp tal-impriżi żgħar u medji fis-setturi tal-industrija, tal-kummerċ, tal-artiġjanat, tat-turiżmu u tas-servizzi, bl-għajnuna mogħtija konformement mar-Regolament (KE) Nru 70/2001[6].

II. Il-fatti, il-kawża u d-domandi preliminari

10. Ir-Reġjun ta' Calabria, permezz ta' deċiżjoni tal-Kunsill Reġjonali Nru 398 tal-14 ta' Mejju 2002 ippubblika s-sejħa għal għajnuna prevista fil-Programm Operattiv Reġjonali (POR) Calabria 2000–2006 li jikkorrispondi għall-"Assi IV-Miżura 4.4.b". Għal din l-għajnuna kienu eliġibbli l-impriżi żgħar u medji li jippjanaw inizjattivi fis-settur turistiku.

11. L-Artikolu 8 tas-sejħa għal għajnuna kien jagħmel riferiment għar-Regolament Nru 1685/2000 "fir-rigward tal-eliġibbiltà tal-infiq relatat mal-operazzjonijiet kofinanzjati mill-Fondi Strutturali". Fost l-ispejjeż eliġibbli kien hemm dawk relatati ma': (1) artijiet; (2) binjiet u installazzjonijiet; (3) għamara u tagħmir; (4) proġetti u studji.

12. Skont l-Artikolu 9 tas-sejħa għal għajnuna:

– Għall-binjiet u l-installazzjonijiet, ix-xogħlijiet għandhom jiġu kkwantifikati fil-limiti tal-lista tal-prezzijiet tal-1994 (Spezzjoni tax-Xogħlijiet Pubbliċi ta' ir-Reġjun ta' Calabria), miżjuda bi 15 %.

– Fir-rigward tal-elementi mhux previsti f'din l-iskala, kellhom jiġu applikati l-limiti tal-prezzijiet fis-seħħ fis-suq ikkunsidrati mill-persuna responsabbli mid-disinn.

13. Permezz tad-Digriet Nru 4457, tal-20 ta' April 2004, ingħata sussidju lil Eurocostruzioni Srl għall-kostruzzjoni ta' lukanda u ta' faċilitajiet sportivi annessi f'Rossano (ir-Reġjun ta' Calabria, l-Italja). Għaldaqstant, din l-impriża kisbet finanzjament f'kapital ekwivalenti għal 47 % tal-investiment, li jfisser li rċeviet ammont totali ta' EUR 4 918 080.

14. Fid-Digriet Nru 4457, skont il-qorti tar-rinviju:

– Ġew indikati d-dokumenti li għandhom jiġu pprovduti mill-benefiċjarju, li kienu jipprevedu biss, f'dak li jirrigwarda x-xogħlijiet[7], "il-kontribuzzjoni tal-kontabbiltà tax-xogħlijiet (pjan tax-xogħlijiet u reġistru tal-kontabbiltà, debitament iffirmati fuq kull paġna mill-kuntrattur tax-xogħol u mill-benefiċjarju)"[8].

– Ġie ppreċiżat (fl-Artikolu 4) li l-istabbiliment tal-kontribuzzjoni għax-xogħlijiet imwettqa, fil-limiti permessi mid-digriet, kellu jiġi adottat "abbażi tal-pjan tax-xogħlijiet u tar-reġistru

[5] Legge regionale 2 maggio 2001, n. 7. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge finanziaria)

[6] Regolament tal-Kummissjoni tat-12 ta' Jannar 2001 dwar l-applikazzjoni ta' l-Artikolu 87 u 88 tat-Trattat tal-KE għall-għajnuna ta' l-Istat lill-impriżi żgħar u ta' daqs medju (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 8, Vol. 2, p. 141).

[7] Dawn għandhom jiġu kkunsidrati bħala dawk li wettaq huwa stess.

[8] Digriet tar-rinviju, punt 3.6.

tal-kontabbiltà, bil-prezzijiet imsemmija fl-Artikolu 9(b) tas-sejħa, wara verifika mill-Kumitat għall-evalwazzjoni”[9].

15. Eurocostruzioni wettqet ix-xogħlijiet, xtrat l-għamara u pprovdiet lil ir-Reġjun ta’ Calabria bil-pjan tax-xogħlijiet u bir-reġistru tal-kontabbiltà, li permezz tagħhom kisbet iċ-ċertifikat tal-konformità tal-Kumitat għall-evalwazzjoni, wara kontroll tax-xogħlijiet.

16. Ir-Reġjun ta’ Calabria ħallas lil Eurocostruzioni s-somma ta’ EUR 1 661 638, li tikkorrispondi għall-ispejjeż tax-xiri ta’ għamara u tagħmir, li din l-impriża kienet ipprovat bil-preżentazzjoni tal-fatturi mħallsa.

17. Eurocostruzioni talbet il-ħlas tal-ammont residwu dovut, li kien jammonta għal EUR 1 675 762, minħabba li, wara l-evalwazzjoni ta’ konformità, ġiet rikonoxxuta favuriha kontribuzzjoni finali ta’ EUR 3 337 470 netti, ladarba jkunu tnaqqsu l-ħlas bil-quddiem u l-ammont li jikkorrispondi għall-ewwel rapport ta’ monitoraġġ tax-xogħol.

18. Ir-Reġjun ta’ Calabria rrifjuta li jħallas il-EUR 1 675 762 mitluba, minħabba li Eurocostruzioni ma kinitx ippreżentat fatturi mħallsa jew dokumenti ta’ kontabbiltà ta’ valur probatorju ekwivalenti, skont il-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000, imsemmi fl-avviż tas-sejħa tal-14 ta’ Mejju 2002[10].

19. Eurocostruzioni bdiet proċedura ta’ ordni għal ħlas quddiem it-Tribunale di Catanzaro (il-Qorti Distrettwali ta’ Catanzaro, l-Italja). Din tal-aħħar laqgħet it-talba ta’ Eurocostruzioni permezz tas-sentenza tal-4 ta’ April 2012.

20. Ir-Reġjun ta’ Calabria appella mis-sentenza tal-ewwel istanza quddiem il-Corte d’appello di Catanzaro (il-Qorti tal-Appell ta’ Catanzaro, l-Italja).

21. Permezz tas-sentenza tas-27 ta’ Ottubru 2014, il-qorti tal-appell tat raġun lir-Reġjun ta’ Calabria, billi kkonstatat li:

– Ma kienx hemm l-ebda lok li ssir verifika dwar it-twettiq effettiv tax-xogħlijiet previsti, fid-dawl tar-risposta pożittiva tal-Kumitat għall-evalwazzjoni u tal-assenza ta’ oġġezzjonijiet mir-Reġjun ta’ Calabria fir-rigward tax-xogħlijiet imwettqa.

– Madankollu, skont l-avviż ta’ kuntratt, li jagħmel riferiment għar-Regolament Nru 1685/2000, il-ħlas tal-kontribuzzjoni kellu jitqies li huwa suġġett għall-preżentazzjoni ta’ fatturi mħallsa jew ta’ dokumenti ta’ kontabbiltà ta’ valur probatorju ekwivalenti, anki jekk ix-xogħlijiet kienu twettqu direttament mill-impriża benefiċjarja.

– Id-dokumenti pprovduti minn Eurocostruzioni kienu neċessarji, iżda ma kinux suffiċjenti, fin-nuqqas tal-imsemmija fatturi, minħabba li ma kienet indikata l-ebda prova tal-ħlas effettiv tal-ammonti li jikkorrispondu għax-xogħlijiet imwettqa bil-prezzijiet indikati.

– Euroconstruzioni kellha tippreżenta, għax-xogħlijiet imwettqa direttament, dokumenti ta’ kontabbiltà xierqa li jistgħu jivverifikaw il-ħlasijiet imwettqa (xiri ta’ materjal, kiri ta’ tagħmir, ħlas lil impjegati, subappalt u indikazzjoni tal-ħaddiema użati).

9 *Ibidem.*

10 L-Artikolu 2 ta’ din is-sejħa, intitolat “Proċedura u leġiżlazzjoni ta’ riferiment”, kien jirrigwarda speċifikament ir-Regolamenti Nru 1260/1999 u Nru 1685/2000.

22. Fis-27 ta' Ottubru 2015, Eurocostruzioni ppreżentat appell quddiem il-qorti tar-rinviju billi invokat, *inter alia*, il-ksur tar-Regolament Nru 1685/2000.

23. Fl-appell tagħha, Eurocostruzioni sostniet li:

– Il-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000, minħabba li jinkludi l-espressjoni "bħala regola", ma jeżiġix il-produzzjoni ta' prova ta' ħlas eżawrjenti, iżda sempliċement jistabbilixxi prinċipju ġenerali.

– Ir-rifjut tas-sussidju mir-Reġjun ta' Calabria abbażi tar-Regolament Nru 1685/2000 jikser il-prinċipji ta' *bona fide*, ta' lealtà u ta' aspettattivi leġittimi, peress li l-impriża wettqet b'mod korrett ix-xogħlijiet previsti u ppreżentat id-dokumenti ta' kontabbiltà meħtieġa mid-Digriet tal-għoti.

24. Huwa f'dan il-kuntest li l-Corte suprema di cassazione (il-Qorti Suprema tal-Kassazzjoni, l-Italja) tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin:

"1) Ir-Regolament [...] (KE) Nru 1685/2000 [...], u b'mod partikolari u b'mod partikolari tal-ewwel paragrafu tal-punt 2 tar-regola Nru 1, fir-rigward tal-'prova ta' nfiq', jimponi li l-prova tal-pagamenti mwettqa mill-benefiċċjarji finali għandha neċessarjament tiġi prodotta permezz ta' fatturi mħallsa, anki fil-każ li fih il-finanzjament ikun ingħata lill-benefiċċjarju bil-għan li jibni bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu jew tista' ssir deroga, differenti minn dik prevista espressament f'każ ta' impossibbiltà, li tirrikjedi l-preżentazzjoni ta' 'dokumenti ta' żamma ta' kontijiet ta' valur probattiv ekwivalenti'?

2) Liema hija l-interpretazzjoni korretta tal-frażi ċċitata iktar 'il fuq 'dokumenti ta' żamma ta' kontijiet ta' valur probattiv ekwivalenti'?

3) B'mod partikolari, id-dispożizzjonijiet ċċitati iktar 'il fuq tar-Regolament jipprekludu leġiżlazzjoni nazzjonali u reġjonali u atti amministrattivi konsegwenti li jattwaw fil-każ li fih il-finanzjament ikun ingħata lill-benefiċċjarju sabiex jibni bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu, jipprovdu għal sistema ta' kontroll tal-ispiża suġġetta għall-finanzjament min-naħa tal-amministrazzjoni pubblika kkostitwita minn:

   a) kwantifikazzjoni preliminari tax-xogħolijiet abbażi ta' lista ta' prezzijiet reġjonali marbuta max-xogħolijiet pubbliċi u fir-rigward ta' dawk l-elementi mhux previsti f'tali strument, abbażi tal-prezzijiet tas-suq attwali stabbiliti mill-persuna responsabbli mid-disinn tekniku,

   b) rendikont suċċessiv, bil-preżentata tal-kontijiet tax-xogħolijiet, komposti mill-pjan tax-xogħolijiet u mir-reġistru tal-kontabbiltà, regolarment iffirmati f'kull paġna mid-direttur tax-xogħolijiet u mill-impriża benefiċċjarja u l-verifika u l-validazzjoni ta' dak li jkun ġie eżegwit, fuq il-bażi tal-prezzijiet unitarji msemmija fil-punt a) minn kummissjoni ta' verifika maħtura mill-amministrazzjoni reġjonali kompetenti?"

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

25. It-talba għal deċiżjoni preliminari ġiet irreġistrata fil-Qorti tal-Ġustizzja fid-19 ta' Jannar 2021

26. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet minn Eurocostruzioni, mir-Reġjun ta' Calabria, mill-Gvern Taljan u mill-Kummissjoni Ewropea.

27. Il-Qorti tal-Ġustizzja ma qisitx indispensabbli li tinżamm seduta, iżda talbet lill-partijiet sabiex jieħdu pożizzjoni bil-miktub – kif għamlu – fuq l-allegazzjonijiet tal-Gvern Taljan dwar il-kunċett ta' "dokument ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti."

IV. Evalwazzjoni

A. Osservazzjonijiet preliminari

28. Id-dibattitu jiffoka fuq jekk operatur ekonomiku li bena proprjetà bil-mezzi tiegħu stess (materjali, tagħmir u xogħol) jistax jipproduċi prova tal-ispejjeż li jkun ġarrab permezz ta' "dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju identiku [għal dak ta' fattura]", meta dawn tal-aħħar: a) jikkonsistu fil-pjan tax-xogħlijiet u fir-reġistru tal-kontabbiltà; b) ikunu ġew debitament iffirmati fuq kull paġna mill-kuntrattur tax-xogħlijiet u mill-kumpannija benefiċjarja; (ċ) jinkludu spejjeż fil-limitu tal-prezz unitarju ta' skala standard, miżjuda bi 15 %. Barra minn hekk, għandu jittieħed inkunsiderazzjoni l-fatt li s-servizzi tal-Amministrazzjoni eżaminaw u vverifikaw ix-xogħlijiet imwettqa mill-impriża benefiċjarja.

29. Qabel ma jiġi deċiż dan id-dibattitu, għandha ssir preċiżazzjoni inizjali. Jekk jiġi stabbilit in-nuqqas ta' ssodisfar tar-rekwiżiti ta' ġustifikazzjoni stabbiliti mir-regoli tal-Unjoni applikabbli hawnhekk [11], ma jkunx hemm lok li titħallas is-somma mitluba minn Eurocostruzioni fl-ambitu tal-Fondi Strutturali tal-Unjoni (relatati mal-Italja) fil-kuntest tal-Programm Operattiv Reġjonali.

30. Issa, tali fatt, kif tirrileva l-Kummissjoni, ma jipprekludix lil Eurocostruzioni milli jkollha dritt għall-ħlas tas-somma li hija titlob, jekk il-qorti tar-rinviju tqis li l-leġiżlazzjoni Taljana tipproteġi lil din l-impriża li, minbarra l-kostruzzjoni tal-lukanda, issodisfat ir-rekwiżiti fil-qasam tal-ġustifikazzjoni tal-kontabbiltà stabbiliti mill-klawżoli li jirregolaw l-għoti tal-għajnuna [12].

31. F'tali ipoteżi, il-ħlas lil Eurocostruzioni huwa imputabbli għall-baġit nazzjonali, iżda mhux għall-baġit tal-Unjoni.

B. L-ammissibbiltà tad-domandi preliminari

32. Skont ir-Reġjun ta' Calabria, l-ewwel domanda preliminari hija inammissibbli, minħabba li l-kwistjoni tal-applikabbiltà tar-Regolament Nru 1685/2000 ma tqajmitx quddiem il-qorti tar-rinviju, u l-imsemmija qorti lanqas ma tista' tqajjimha *ex officio* fid-dawl tal-karatteristiċi tal-appell (ta' kassazzjoni) li hija mitluba tiddeċiedi dwaru. F'dan il-kuntest, la ġiet ipprovata r-rabta tal-kawża mar-Regolament Nru 1685/2000 u lanqas ma ġew spjegati r-raġunijiet sabiex issir domanda preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja.

[11] Jiġifieri, l-Artikolu 32(1) tar-Regolament Nru 1260/1999 u l-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000.

[12] Jiġifieri, permezz ta' dawk li jinsabu fil-ftehim tal-Kunsill Reġjonali ta' Calabria tal-14 ta' Mejju 2002 u fid-Digriet tal-għoti tal-20 ta' April 2004. L-allegazzjonijiet ta' Eurocostruzioni fir-rigward tal-ksur tal-prinċipji ta' *bona fide*, ta' lealtà u ta' aspettattivi leġittimi jistgħu jiġu invokati, jekk ikun il-każ, fir-rigward tad-dritt Taljan u dawn għandhom jiġu deċiżi mill-qrati ta' dan il-pajjiż.

33. L-eċċezzjoni ma tistax tintlaqa'. Id-digriet tar-rinviju jenfasizza li dan jirrigwarda, preċiżament, l-obbligi ta' ġustifikazzjoni tal-ispejjeż ta' Eurocostruzioni, bħala benefiċjarja finali ta' għajnuna kkofinanzjata mill-Fondi Strutturali tal-Unjoni. Għalhekk, kif jammetti r-Reġjun ta' Calabria stess fl-osservazzjonijiet bil-miktub tiegħu (punt 12), ir-Regolament Nru 1685/2000 huwa applikabbli. F'dan id-digriet, il-qorti tar-rinviju tispjega għalfejn hija teħtieġ l-interpretazzjoni ta' dan ir-regolament. Hija biss din il-qorti li għandha tiddeċiedi jekk tistax tippreżenta dan l-element ta' sentenza f'appell jew le.

34. Ir-Reġjun ta' Calabria jqis, barra minn hekk, li t-tielet domanda preliminari hija inammissibbli, minħabba li l-qorti tar-rinviju naqset milli tispjega r-rabta bejn ir-Regolament Nru 1685/2000 u l-"leġiżlazzjoni statali" jew il-"leġiżlazzjoni reġjonali", li għalihom hija tagħmel riferiment b'mod inkomplet. Fir-rigward ta' din tal-aħħar u tad-deċiżjoni tal-Kunsill Reġjonali tar-Reġjun ta' Calabria tal-14 ta' Mejju 2002, il-kontenut tiegħu jeċċedi dak deskritt fid-digriet tar-rinviju.

35. L-eċċezzjoni hija, mill-ġdid, inammissibbli. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tindika l-portata tar-regoli interni rilevanti u r-relazzjoni tagħhom mad-dritt tal-Unjoni. F'din il-kawża, dik il-qorti ddeskriviet fil-qosor, iżda b'mod suffiċjenti, il-kuntest leġiżlattiv nazzjonali u reġjonali, u għamlet riferiment għas-sejħa għal għajnuna u għad-Digriet tal-għoti tas-sussidju mir-Reġjun ta' Calabria. Ir-relazzjoni ta' dan il-kuntest leġiżlattiv ma' dak tal-Unjoni tirriżulta mid-digriet tar-rinviju [13].

1. L-ewwel domanda preliminari

36. Is-sussidju kontenzjuż ingħata fl-20 ta' April 2004. Għalhekk, fir-rigward tal-ġustifikazzjoni tal-ispejjeż huma applikabbli r-Regolament Nru 1260/1999 (ir-Regolament bażiku) [14] u r-Regolament Nru 1685/2000 (ir-Regolament ta' Implimentazzjoni) [15], kif emendat bir-Regolament Nru 448/2004, li l-applikazzjoni tiegħu kienet retroattiva b'effett mill-5 ta' Lulju 2003 u, għal ċerti dispożizzjonijiet, mill-5 ta' Awwissu 2000.

37. Iż-żewġ regolamenti jipprovdu, fl-interessi tal-prinċipju tas-sussidjarjetà, li "[i]r-regoli nazzjonali relevanti għandhom japplikaw għall-ispiża eliġibbli ħlief fejn, kif meħtieġ, il-Kummissjoni tistabbilixxi regoli komuni dwar l-eliġibilità ta' l-ispiża [...]" [16].

13 Dawn il-kunsiderazzjonijiet ma humiex ikkontestati minn dawk li ser nesponi fl-eżami tal-mertu tat-tielet domanda preliminari.

14 Din ir-regola bażika ġiet issostitwita bir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1083/2006 tal-11 ta' Lulju 2006 li jistabbilixxi d-dispożizzjonijiet ġenerali dwar il-Fond Ewropew għall-Iżvilupp Reġjonali, il-Fond Soċjali Ewropew u l-Fond ta' Koeżjoni u li jħassar ir-Regolament (KE) Nru 1260/1999 (ĠU 2006, L 210, p. 25), li min-naħa tiegħu tħassar bir-Regolament (UE) Nru 1303/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-17 ta' Diċembru 2013 li jistabbilixxi dispożizzjonijiet komuni dwar il-Fond Ewropew għall-Iżvilupp Reġjonali, il-Fond Soċjali Ewropew, il-Fond ta' Koeżjoni, il-Fond Agrikolu Ewropew għall-Iżvilupp Rurali u l-Fond Marittimu u tas-Sajd Ewropew u li jistabbilixxi d-dispożizzjonijiet ġenerali dwar il-Fond Ewropew għall-Iżvilupp Reġjonali, il-Fond Soċjali Ewropew, il-Fond ta' Koeżjoni u l-Fond Ewropew għall-Affarijiet Marittimi u s-Sajd u li jħassar ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1083/2006 (ĠU 2013, L 347, p. 320, rettifiki fil-ĠU 2016, L 200, p. 140, fil-ĠU 2019, L 66, p. 6, u fil-ĠU 2022, L 146, p. 155).

15 Din ir-regola ġiet issostitwita bir-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 1828/2006, tat-8 ta' Diċembru 2006 li jistabbilixxi r-regoli għall-implimentazzjoni tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1083/2006 li jistabbilixxi d-dispożizzjonijiet ġenerali dwar il-Fond Ewropew għall-Iżvilupp Reġjonali, il-Fond Soċjali Ewropew u l-Fond ta' Koeżjoni u tar-Regolament (KE) Nru 1080/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-Fond Ewropew għall-Iżvilupp Reġjonali (ĠU 2006, L 371, p. 1), li ġie emendat diversi drabi.

16 L-Artikolu 30(3) tar-Regolament Nru 1260/1999. Skont il-premessa 41 ta' dan ir-regolament, "skond il-prinċipju tas-sussidjarjetà, ir-regoli fuq in-nefqa eliġibbli għandhom ikunu r-regoli nazzjonali relevanti fejn m'hemm ebda regoli Komunitarji, għalkemm dawn jistgħu jiġu stabbiliti mill-Kummissjoni fejn ikun ċar li jkunu meħtieġa għall-implimentazzjoni uniformi u ekwa tal-Fondi Strutturali madwar il-Komunità".

38. Konformement ma' din il-possibbiltà, il-Kummissjoni, permezz tar-Regolament Nru 1685/2000[17], stabbilixxiet regoli komuni dwar l-eliġibbiltà tal-ispejjeż. Skont dawn ir-regoli, l-Istati Membri kellhom jikkonformaw ruħhom mas-sistema komuni ta' ġustifikazzjoni prevista mir-Regolament Nru 1685/2000, sakemm ma jiddeċidux li jużaw, eċċezzjonalment, sistema nazzjonali iktar stretta.

39. Il-qorti tar-rinviju ma tindikax li l-Istat Taljan kien stabbilixxa sistema nazzjonali iktar stretta, kif jikkonferma l-Gvern ta' dan il-pajjiż[18]. Għalhekk, il-ġustifikazzjoni tal-ispejjeż sostnuti minn Eurocostruzioni hija rregolata mir-Regolament Nru 1685/2000.

40. Kif diġà esponejt, permezz tal-ewwel domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk il-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000:

– Jeżiġix li l-ħlasijiet magħmula mill-benefiċjarju finali, li bena bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu stess, ikunu neċessarjament iġġustifikati permezz ta' fatturi oriġinali mħallsa.

– Jew jippermettix il-preżentazzjoni, fl-istess ċirkustanza u fid-dawl tal-impossibbiltà li jiġu prodotti l-fatturi, ta' dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti.

41. L-Artikolu 32 tar-Regolament Nru 1260/1999 jagħmel distinzjoni, minn naħa, bejn il-ġestjoni finanzjarja tal-ħlasijiet bil-quddiem[19] u, min-naħa l-oħra, dik tal-ħlasijiet proviżorji u ħlasijiet tal-bilanċ finali. Fir-rigward ta' dawn tal-aħħar, it-tielet subparagrafu tal-paragrafu 1 tiegħu jipprovdi li "għandhom ikunu relatati ma' l-ispiża attwalment imħallsa, li għandha tikkorrispondi mal-ħlasijiet li jsiru mill-benefiċjarji finali, sostanzjati b'riċevuti ta' kontijiet jew dokumenti ta' kontabilità ta' valur probattiv".

42. Għalhekk, il-ħlasijiet tal-bilanċ finali (li hija l-kwalità ta' dawk invokati, f'dan il-każ, minn Eurocostruzioni) jeħtieġu ġustifikazzjoni ta' kontabbiltà minn qabel tal-ispejjeż effettivament imħallsa mill-benefiċjarju tal-għajnuna.

43. Dan l-istess rekwiżit isir riferiment għalih fil-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000, applikabbli għall-operazzjonijiet kkofinanzjati mill-Fondi Strutturali, li l-formulazzjoni tiegħu diġà rriproduċejt u nfakkar hawnhekk: "Bħala regola, ħlasijiet mill-benefiċjarju finali, iddikjarati bħala ħlas provviżorju u ħlas tal-bilanċ finali, għandhom ikunu sostenuti b'fatturi mħallsa. Meta dan ma jistax isir, ħlasijiet għandhom ikunu sostenuti b'dokumenti ta' żamma ta' kontijiet ta' valur probattiv ekwivalenti."

44. Il-formulazzjoni taż-żewġ dispożizzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq hija ċara:

– Ir-*regola ġenerali* hija li l-benefiċjarju għandu jiġġustifika l-ispejjeż permezz ta' fatturi mħallsa.

[17] Skont il-premessa 5 tiegħu: "[…] għal ċertu tip ta' ħidmiet il-Kummissjoni tikkunsidra li hu meħtieġ sabiex tiggarantixxi l-implimentazzjoni uniformi u imparzjali tal-Fondi Strutturali madwar il-Komunità li tadotta sett komuni ta' regoli dwar infiq eliġibbli […]. L-adozzjoni ta' dawn ir-regoli m'għandhiex iżżomm Stati Membri, f'ċerti każijiet li għandhom ikunu indikati, milli japplikaw dispożizzjonijiet nazzjonali aktar stretti".

[18] Punt 28 tal-osservazzjonijiet bil-miktub tagħha.

[19] L-Artikolu 32(2) jipprevedi li, meta jsir l-ewwel obbligu, il-Kummissjoni għandha tagħmel ħlas akkont lill-awtorità li tħallas, u dan għandu jkun ta' 7 % tal-kontribuzzjoni mill-Fondi għall-għajnuna inkwistjoni. Il-ħlas ta' dan il-ħlas bil-quddiem huwa, loġikament, permess mingħajr ma tintalab ebda ġustifikazzjoni ta' kontabbiltà minn qabel ta' spejjeż min-naħa tal-benefiċjarju. Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-24 ta' Novembru 2005, L-Italja vs Il-Kummissjoni (C-138/03, C-324/03 u C-431/03, EU:C:2005:714, iktar 'il quddiem is-"sentenza L-Italja vs Il-Kummissjoni", punti 47 sa 49).

– L-*eċċezzjoni* hija li, meta "dan ma jistax isir [ma jkunx possibbli]" li jiġu stabbiliti l-ispejjeż permezz ta' fatturi mħallsa, din tista' ssir permezz ta' "dokumenti ta' żamma ta' valur probattiv ekwivalenti". Nirrepeti li din l-aħħar possibbiltà hija eċċezzjoni u, għalhekk, għandha tiġi interpretata b'mod strett.

45. Il-kuntest li fih jidħlu dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet japplika fl-istess sens. Dan tixhdu l-premessa 43 tar-Regolament Nru 1260/1999 [20], li ssostni interpretazzjoni restrittiva tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000.

46. L-għan tal-ġestjoni finanzjarja tajba, li jispira l-ġestjoni tal-Fondi Strutturali [21], jikkorrobora din il-linja ta' interpretazzjoni. Skont l-Artikolu 38(1) tar-Regolament Nru 1260/1999, l-Istati Membri għandhom jerfgħu fl-ewwel lok ir-responsabbiltà għall-kontroll finanzjarju tal-għajnuna. Għal dak l-iskop, il-miżuri li jieħdu għandhom:

"(ċ) jiżguraw li l-għajnuna tiġi amministrata skond ir-regoli Komunitarji kollha applikabbli u li l-fondi li jkunu tpoġġew għad-disposizzjponi tagħhom jintużaw skond il-prinċipji ta' amministrazzjoni finanzjarja serja;

(d) jiċċertifikaw li d-dikjarazzjonijiet ta' l-ispiża preżentati lill-Kummissjoni jkunu eżatti u jiżguraw li jkunu jirriżultaw minn sistemi ta' kontabilità ibbażati fuq *dokumenti appoġġanti li huma verifikabbli*" (korsiv miżjud minni).

47. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li s-sistema stabbilita fl-Artikolu 32 tar-Regolament Nru 1260/1999 kif ukoll fir-Regola 1 tal-anness tar-Regolament Nru 1685/2000 hija bbażata fuq il-prinċipju ta' rimbors tal-ispejjeż, li għandhom ikunu ġġustifikati u ċċertifikati [22].

48. Il-fatt li l-benefiċjarju tal-għajnuna bena l-bini bil-mezzi tiegħu stess ma jeżentahx mis-sistema ta' ġustifikazzjoni stabbilita mir-Regolamenti Nru 1260/1999 u Nru 1685/2000.

49. Jekk, minħabba li jkun wettaq ix-xogħlijiet permezz tal-mezzi tiegħu stess, mingħajr l-użu ta' terzi, ikun impossibbli li l-benefiċjarju jipproduċi fatturi li juru l-kostruzzjoni ta' proprjetà immobbli – hija l-qorti nazzjonali li għandha tiddeċiedi dwar din l-impossibbiltà – huwa għandu, fi kwalunkwe każ, jistabbilixxi l-ispejjeż imġarrba permezz ta' dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti għal dak ta' fattura mħallsa [23].

50. Għalhekk ma hemmx triq intermedja. L-Artikolu 32 tar-Regolament Nru 1260/1999 u l-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000 jaċċettaw biss, bħala mezz ta' prova tal-ispejjeż, il-fatturi mħallsa jew, jekk il-produzzjoni tagħhom tkun impossibbli, dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti. L-istess japplika meta l-benefiċjarju tal-għajnuna jkun bena bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu stess.

[20] "għandha tiġi assigurata amministrazzjoni finanzjarja serja billi jiġi provdut illi n-nefqa tkun debitament ġustifikata u ċertifikata […]."

[21] Ara l-premessi 35 u 43 tar-Regolament Nru 1260/1999.

[22] Sentenza L-Italja vs Il-Kummissjoni, punti 44 sa 46. Dan tal-aħħar jiddikjara li, "[…] fil-prinċipju, l-eliġibbiltà mill-korpi nazzjonali għall-kontribut tal-Fondi Strutturali ta' l-infiq li sar hija soġġetta għall-preżentazzjoni fis-servizzi tal-Kummissjoni tal-prova ta' l-użu tagħhom fil-kuntest tal-proġett iffinanzjat mill-Unjoni Ewropea. Prova bħal din tista' tikkonsisti minn irċevuti ta' kontijiet imħallsa jew, jekk dan ma jkunx possibbli, minn dokumenti ta' kontabilità ta' valur probattiv ekwivalenti".

[23] Fil-fehma tal-Kummissjoni, f'każ bħal dan, il-benefiċjarju seta' jipproduċi l-prova tal-ispejjeż, pereżempju permezz ta' fatturi ta' xiri ta' materjal jew ta' rendikonti tar-remunerazzjoni lill-ħaddiema. Huwa seta' wkoll jipproduċi dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti għall-ispejjeż li għalihom ma huwiex possibbli li jkun hemm fatturi, bħall-kontribuzzjonijiet *in natura* jew dawk li jikkorrispondu għall-amortizzazzjoni jew għad-deprezzament tal-oġġetti użati fl-eżekuzzjoni tax-xogħol.

51. Il-kwistjoni hija differenti meta, fost dawn id-dokumenti ta' kontabbiltà li għandhom valur probatorju ekwivalenti, jista' jkun hemm dawk li, b'mod partikolari, ikunu s-suġġett ta' kontroversji matul din il-kawża. Dawn huwa s-suġġett tat-tielet domanda preliminari.

2. It-tieni domanda preliminari

52. It-tieni domanda tirrigwarda t-tifsira tat-terminu "dokumenti ta' żamma ta' kontijiet ta' valur probattiv ekwivalenti", li jintużaw — iżda ma humiex iddefiniti — fir-Regolamenti Nru 1260/1999 u Nru 1685/2000. Is-sens tiegħu lanqas ma huwa spjegat fir-regolamenti li ssostitwixxew iż-żewġ regolamenti msemmija.

53. Skont il-Kummissjoni, dan it-terminu jirreferi għall-provi tal-ħlas li l-Kummissjoni stess tirrikonoxxi u taċċetta meta, skont id-dispożizzjonijiet fiskali u tal-kontabbiltà ta' Stat Membru, ma jkunx hemm lok li tinħareġ fattura għal għoti ta' flus [24].

54. Fil-fehma tagħha, dawn huma dokumenti ta' prova, awtentiċi u affidabbli, li jistgħu juru, l-istess bħall-fatturi mħallsa, ir-realtà tal-ispejjeż sostnuti [25].

55. Jiena naqbel mal-Kummissjoni li l-ġustifikazzjoni tal-ispejjeż, permezz ta' dan it-titolu (jiġifieri sa fejn huwa impossibbli li jiġu prodotti l-fatturi mħallsa), tista' sseħħ permezz ta' dokumenti tal-kontabbiltà awtorizzati mid-dritt nazzjonali ta' Stat Membru, meta dawn ikunu kapaċi jagħtu stampa vera u ġusta tal-ispejjeż effettivament sostnuti.

56. Fost dawn id-dokumenti hemm, pereżempju:

– L-entrati tal-kontabbiltà li jagħtu prova tal-użu ta' perċentwali tal-ispejjeż ġenerali indiviżibbli, tal-kontribuzzjonijiet *in natura* jew tal-ispejjeż tal-amortizzazzjoni [26]. Dawn it-tliet elementi ma jistgħux jiġu ffatturati direttament fir-rigward ta' proġett u għandhom ikunu jistgħu jiġu attribwiti lilu indirettament.

– Id-dokumenti ta' priva tas-salarji tal-ħaddiema li ħadu sehem fl-eżekuzzjoni tal-proġett, kif ukoll tal-parti proporzjonali mill-ispejjeż ġenerali sostnuti (kiri, dawl, tisħin jew telekomunikazzjonijiet) [27].

[24] Fil-qasam tal-VAT, id-Direttiva tal-Kunsill 2006/112/KE tat-28 ta' Novembru 2006 dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud (ĠU 2006, L 347, p. 1), tipprevedi l-użu tal-fatturi bħala mezz sabiex jinkiseb it-tnaqqis tal-VAT u tirregola wħud mill-elementi u mill-karatteristiċi li huma għandu jkollhom, filwaqt li tagħmel riferiment, għall-oħrajn, għad-drittijiet tal-Istati Membri. Ara, b'mod partikolari, is-sentenzi tal-15 ta' Settembru 2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691), punti 28 u 29; tal-21 ta' Novembru 2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933), punti 39 u 40); u tal-11 ta' Novembru 2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910), punti 26 sa 28).

[25] Deċiżjoni tal-Kummissjoni 97/324/KE tat-23 ta' April 1997 li temenda d-deċiżjonijiet li japprovaw l-oqfsa Komunitarji ta' sostenn, id-dokumenti uniċi ta' programmazzjoni u l-programmi ta' inizjattiva Komunitarja adottati fir-rigward tal-Irlanda (it-test bl-Ingliż huwa l-uniku test awtentiku) (ĠU 1997, L 146, p. 15).
"Skeda nru 4: […] Preċiżazzjonijiet dwar il-kunċett ta' spejjeż reali
[…]
3. 'Dokument ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti' jfisser, meta l-ħruġ ta' fattura ma jsirx skont ir-regoli fiskali u tal-kontabbiltà nazzjonali, kull dokument ippreżentat sabiex jiġi ġġustifikat li l-entrata tal-kontabbiltà tagħti stampa vera u ġusta tar-realtà u jkun konformi mar-regoli fis-seħħ fil-qasam tal-kontabbiltà.
[…]"

[26] Ara, fir-Regolament Nru 1303/2013, l-Artikolu 68 dwar il-ġustifikazzjoni tal-ispejjeż indiretti kif ukoll l-Artikolu 69 dwar il-ġustifikazzjoni tal-kontribuzzjonijiet *in natura* fil-forma ta' xogħlijiet, ta' oġġetti, ta' servizzi, ta' artijiet u ta' beni immobbli li għalihom ma twettaq ebda ħlas fi flus iddokumentat fuq fatturi jew dokumenti ta' valur probatorju ekwivalenti kif ukoll tal-ispejjeż tad-deprezzament.

[27] Skont ir-Regolament Nru 1685/2000, Anness, Regola 1, punt 1.8, "[l-i]spejjeż ġenerali jkunu nfiq eliġibbli kemm-il darba jkunu msejsa fuq spejjeż rejali li għandhom x'jaqsmu ma' l-implimentazzjoni tal-ħidma kofinanzjata mill-Fondi Strutturali u jkunu allokati pro rata għall-ħidma, skond metodu hekk iġġustifikat ġust u imparzjali."

57. Il-Gvern Taljan jipproponi, madankollu, interpretazzjoni iktar wiesgħa tal-kunċett inkwistjoni hawnhekk, li tippermetti li jiġu koperti l-każijiet ta' twettiq ta' xogħol jew ta' proġett permezz ta' mezzi proprji. Fil-fehma tiegħu:

– Il-valur probatorju ta' fattura ġej mill-fatt li dan inħareġ minn persuna li għandha interess kuntrarju għal dak tal-persuna li tinvokah bħala prova ta' ġustifikazzjoni ta' nefqa.

– Għalkemm din l-istess loġika tapplika għad-dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti, huwa possibbli li jiġu aċċettati bħala tali biss dawk li jinkludu dikjarazzjonijiet ta' partijiet terzi. Għaldaqstant, il-kunċett isir "ristrett wisq u diffiċli li jiġi applikat" għall-ispejjeż imġarrba minn kuntrattur tax-xogħol li jagħmel dan permezz tal-mezzi tiegħu stess.

– Sabiex tingħeleb din id-diffikultà, jista' jsir riferiment għall-punt 1.7 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000, li jipprevedi l-ġustifikazzjoni tal-kontribuzzjonijiet *in natura* [28].

– B'hekk, il-mezzi proprji użati mill-kuntrattur tax-xogħol jistgħu jkunu ġġustifikati b'mod simili għall-kontribuzzjonijiet *in natura*, sakemm il-valur tagħhom jiġi ċċertifikat minn professjonist ikkwalifikat u indipendenti jew minn organu uffiċjali awtorizzat.

58. Il-Qorti tal-Ġustizzja talbet lill-partijiet fil-kawża u lill-Kummissjoni jesprimu ruħhom dwar l-interpretazzjoni proposta mill-Gvern Taljan. B'risposta għal din it-talba:

– Eurocostruzioni tqis li din hija aċċettabbli. Il-kwantifikazzjoni preliminari tax-xogħlijiet abbażi ta' lista reġjonali ta' prezzijiet u r-rendikont suċċessiv permezz tal-preżentazzjoni tal-kontabbiltà tax-xogħlijiet (pjan tax-xogħlijiet u reġistru tal-kontabbiltà) tikkostitwixxi dokumentazzjoni li tista' tkun suġġetta għal awditjar u għal evalwazzjoni indipendenti, li f'dan il-każ twettqet mill-Kumitat għall-evalwazzjoni maħtur mill-amministrazzjoni reġjonali. Dan il-kumitat jista' jiġi kkunsidrat bħala professjonist ikkwalifikat u indipendenti jew bħala organu uffiċjali approvat, fis-sens tal-punt 1.7(d) tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000.

– Ir-Reġjun ta' Calabria jiċħad din l-interpretazzjoni. Fil-fehma tiegħu, l-applikazzjoni, b'analoġija, tal-ġustifikazzjoni tal-kontribuzzjonijiet *in natura* għall-mezzi proprji mressqa mill-kuntrattur tax-xogħol tirrikjedi l-awditjar minn professjonist ikkwalifikat u indipendenti jew minn organu uffiċjali awtorizzat. Tali awditu huwa possibbli biss jekk il-kuntrattur tax-xogħol ikollu d-dokumenti ġustifikattivi tal-ispejjeż, li ma huwiex il-każ hawnhekk.

– Il-Kummissjoni toġġezzjona wkoll għall-interpretazzjoni mogħtija mill-Gvern Taljan, għaliex hija tillimita l-possibbiltà li jiġu kkunsidrati bħala "dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti" biss dawk li ġejjin minn organi terzi tal-awditjar b'setgħa ta' ċertifikazzjoni, u dan jikkostitwixxi restrizzjoni mhux iġġustifikata.

[28] Skont il-punt 1.7 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000, "[il-k]ontribuzzjonijiet f'oġġetti/servizzi [in natura] huma spejjeż eliġibbli kemm-il darba:
(a) ikunu jikkonsistu fl-għoti ta' art jew bini, tagħmir jew materjal, riċerka jew attività professjonali, jew xogħol volontarju mhux imħallas;
(b) ma jkunux magħmula fir-rigward ta' miżuri ta' inġinerija finanzjarja li hemm referenza għalihom f'Regoli 8, 9 u 10;
(ċ) il-valur tagħhom jista' jkun stmat u awditjat indipendentament;
(d) fil-każ tal-għoti ta' art jew bini, il-valur ikun iċċertifikat minn stimatur kwalifikat indipendenti jew korp uffiċjali hekk maħtur;
(e) fil-każ ta' xogħol volontarju mhux imħallas, il-valur ta' dak ix-xogħol ikun stabbilit billi jitqies l-ammont ta' ħin iddedikat u r-rata normali fis-siegħa u ta' kuljum għax-xogħol imwettaq;
(f) id-dispożizzjonijiet tar-Regoli 4, 5 u 6 jkunu mħarsa meta applikabbli."

59. Min-naħa tiegħi, inqis li l-interpretazzjoni proposta mill-Gvern Taljan tirrendi eċċessivament flessibbli s-sistema ta' ġustifikazzjoni prevista fil-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000. Bl-istess mod, ma tużax kriterji ermenewtiċi restrittivi, iżda estensivi, sabiex tapplika l-eżenzjoni kontenzjuża.

60. Kif diġà indikajt, il-possibbiltà li l-ġustifikazzjoni inkwistjoni ssir permezz ta' "dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti" tikkostitwixxi eċċezzjoni li tista' tintuża biss meta l-produzzjoni ta' fatturi debitament imħallsa ma tkunx fattibbli. Interpretazzjoni bħal dik issuġġerita mill-Gvern Taljan ma hijiex konformi mal-Artikolu 32 tar-Regolament Nru 1260/1999 u mal-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000.

61. Il-possibbiltà li l-ġustifikazzjoni tal-kostruzzjoni permezz ta' mezzi proprji ssir bl-użu ta' ċertifikazzjoni tal-valur tal-kontribuzzjoni minn professjonist ikkwalifikat u indipendenti jew minn organu uffiċjali awtorizzat, jagħti lok għal possibbiltajiet ta' duplikazzjoni fil-kalkolu tal-ispejjeż jew ta' eventwali frodi fil-ġustifikazzjoni neċessarja għar-riċeviment tal-flus mill-Fondi Strutturali tal-Unjoni.

62. Barra minn hekk, kif issostni l-Kummissjoni, din l-interpretazzjoni tillimita b'mod mhux iġġustifikat il-possibbiltà li jiġu prodotti "dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti" għal dawk maħruġa minn professjonisti jew minn organi uffiċjali tal-awditjar. Tali rekwiżit huwa stabbilit biss fil-punt 1.7(d) tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/200 għall-provvista ta' artijiet jew postijiet u ma japplikax għal kontribuzzjonijiet oħra *in natura*. Ma nara l-ebda raġuni għalfejn din il-limitazzjoni għandha tiġi estiża għall-kontribuzzjonijiet tal-kuntratturi tax-xogħol iffinanzjati mill-Fondi Strutturali tal-Unjoni imwettqa b'mezzi proprji.

63. Il-prinċipji ta' eżekuzzjoni finanzjarja tajba u ta' rimbors tal-ispejjeż, li japplikaw għall-Unjoni f'dan il-qasam, jargumentaw favur iċ-ċaħda tal-interpretazzjoni difiża mill-Gvern Taljan.

3. It-tielet domanda preliminari

64. Il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk ir-Regolament Nru 1685/2000 jipprekludix leġiżlazzjoni nazzjonali u reġjonali, kif ukoll l-atti amministrattivi li jirriżultaw minnhom li, fil-każ ta' finanzjament mogħti lill-benefiċjarju għall-kostruzzjoni ta' bini permezz ta' materjali, ta' strumenti u ta' persunal tiegħu stess, tipprevedi sistema ta' kontroll tal-ispejjeż li tikkonsisti:

– fi kwantifikazzjoni minn qabel tax-xogħlijiet abbażi ta' lista reġjonali ta' prezzijiet marbuta max-xogħlijiet pubbliċi u, fir-rigward tal-elementi mhux previsti f'dan l-istrument, il-prezzijiet tas-suq fis-seħħ iffissati mill-persuna responsabbli mid-disinn tekniku;

– f'"rendikont suċċessiv, bil-preżentata tal-kontijiet tax-xogħolijiet, komposti mill-pjan tax-xogħolijiet u mir-reġistru tal-kontabbiltà, regolarment iffirmati f'kull paġna mid-direttur tax-xogħolijiet u mill-impriża benefiċċjarja"; u

– il-validazzjoni u l-verifika tax-xogħlijiet imwettqa, abbażi tal-prezzijiet unitarji msemmija fil-lista reġjonali tal-prezzijiet, minn Kumitat għall-evalwazzjoni maħtur mill-amministrazzjoni reġjonali kompetenti.

65. Ser nittratta d-domanda magħmula b'dan il-mod, fl-ewwel lok, minn perspettiva ġenerali, jiġifieri mingħajr riferiment għad-dispożizzjonijiet partikolari tas-sussidju mogħti lil Eurocostruzioni, biex, imbagħad, nanalizza d-dettalji ta' din tal-aħħar, sabiex il-qorti tar-rinviju tingħata l-iktar risposta utli possibbli.

a) Kompatibbiltà, fl-astratt, tar-regola nazzjonali mar-Regolament Nru 1685/2000

66. Bla ħsara għall-evalwazzjoni li għamlet il-qorti tar-rinviju, il-metodu ta' kontroll tal-ispejjeż li hija tiddeskrivi fit-tielet domanda preliminari tagħha jidher li iktar joriġina mid-Digriet tal-għoti tas-sussidju mogħti iktar milli direttament minn liġi nazzjonali jew reġjonali [29].

67. Il-problema dwar jekk din is-sistema hijiex konformi mar-Regolament Nru 1685/2000 hija dik li jkun magħruf b'eżattezza l-kontenut taż-żewġ dokumenti (jiġifieri "il-pjan tax-xogħlijiet u r-reġistru tal-kontabbiltà") [30] meħtieġa sabiex jiġu ġġustifikati l-ispejjeż tal-kostruzzjoni, meta din titwettaq mill-benefiċjarju li juża l-mezzi tiegħu stess.

68. Mal-ewwel daqqa t'għajn, nista' naqbel mal-Kummissjoni u mar-Reġjun ta' Calabria li dawn iż-żewġ dokumenti ma għandhomx, bħala tali, valur probatorju ekwivalenti għal dak ta' fattura.

69. Fil-fatt, jekk il-pjan tax-xogħlijiet u r-reġistru tal-kontabbiltà sempliċement jagħtu rendikont tal-progress tad-diversi fażijiet tax-xogħlijiet [31] u huma akkumpanjati mill-"firma fuq kull paġna" tal-kuntrattur tax-xogħol u tal-impriża benefiċjarja għal dawn il-finijiet biss, dawn ma humiex biżżejjed sabiex jiġi pprovat b'mod korrett u xieraq il-valuri monetarji li jikkorrispondu għall-kostruzzjoni sħiħa tal-lukanda.

70. Għall-kuntrarju, jekk ir-"reġistru tal-kontabbiltà" tal-impriża benefiċjarja jippermetti li jkunu magħrufa, b'mod affidabbli u ddettaljat, l-ispejjeż li hija ħallset bħala salarji lill-impjegati tagħha jew għall-materjali ta' kostruzzjoni, pereżempju u, fost spejjeż oħrajn analogi, jiena tal-opinjoni li ma jkunx hemm diffikultà sabiex dan ir-*reġistru tal-kontabbiltà* jiġi kklassifikat bħala dokument ta' valur probatorju ekwivalenti għal dak ta' fattura.

71. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika dawn il-punti u tiddeċiedi, skont l-evalwazzjoni tagħha stess, sa fejn dawn iż-żewġ dokumenti tal-kontabbiltà jistgħu jagħtu stampa vera u ġusta tal-ispejjeż imħallsa mill-impriża benefiċjarja tal-għajnuna, fil-każ fejn l-istabbiliment ta' fatturi mħallsa ma jkunx oġġettivament possibbli.

72. F'dak li jikkonċerna l-verifika, minn Kumitat għall-evalwazzjoni maħtur mill-amministrazzjoni reġjonali, tax-xogħlijiet imwettqa sempliċiment abbażi ta' rapport ordnat minn qabel ta' prezzijiet, ma nqisx li din tikkostitwixxi metodu xieraq sabiex jiġi vverifikat li, f'każ partikolari, l-ispejjeż imġarrba jikkorrispondu għal dawk li jidhru, bħala parametri astratti ta' kalkolu, f'dan ir-rapport.

[29] Dan huwa ċar mill-punt 3.6 tad-digriet tar-rinviju.

[30] Fil-verżjoni oriġinali Taljana, "libererrtto delle misure" u "registro della contabilità".

[31] Dan huwa dak li l-qorti tal-appell tidher li qiegħda tindika fis-sentenza tagħha tas-27 ta' Ottubru 2014.

b) Ġustifikazzjoni, b'mod partikolari, tal-ispejjeż li għandhom jitħallsu minn Eurocostruzioni

73. Il-qorti tar-rinviju tidher li taċċetta li x-xogħlijiet iffinanzjati (lukanda f'Rossano) effettivament twettqu minn Eurocostruzioni konformement mal-proġett approvat u li kienu konformi miegħu f'termini kwantitattivi u kwalitattivi. Hija teskludi għalhekk l-eżistenza ta' implimentazzjoni difettuża jew ta' frodi fit-twettiq ta' proġett ikkofinanzjat minn Fondi Strutturali.

74. Skont l-informazzjoni li tinsab fid-digrieti, ix-xogħol issussidjat ġie eżegwit u, barra minn hekk, Eurocostruzioni rċeviet il-fondi intiżi għall-għamara peress li hija ppreżentat il-fatturi mħallsa għax-xiri tagħha, skont is-sejħa tal-14 ta' Mejju 2002 u d-Digriet tal-għoti tal-20 ta' April 2004.

75. Id-dubji tal-qorti tar-rinviju jagħmlu riferiment għall-ġustifikazzjoni tal-ispejjeż l-oħra tal-kuntrattur tax-xogħlijiet, minħabba l-fatt li huwa bena l-bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu stess, kif diġà ntqal. Eurocostruzioni ma pproduċietx fatturi mħallsa fir-rigward ta' dawn l-ispejjeż.

76. Nifhem li l-ewwel ħaġa li għandha tiġi vverifikata hija jekk kienx verament fattibbli li dawn l-ispejjeż jiġu ġġustifikati permezz ta' fatturi mħallsa, kif isostni r-Reġjun ta' Calabria.

77. Jekk il-ħruġ tal-fatturi debitament imħallsa ma kienx possibbli, l-applikazzjoni tal-Artikolu 32 tar-Regolament Nru 1260/1999 u tal-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament Nru 1685/2000 tippermetti, b'eċċezzjoni, il-ġustifikazzjoni tal-infiq permezz ta' dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti għal dawn tal-aħħar [32].

78. B'mod partikolari, id-dokumenti li jinkorporaw il-validazzjoni u l-verifika tax-xogħlijiet, imwettqa minn Kumitat għall-evalwazzjoni maħtur mill-amministrazzjoni reġjonali, kif diġà sostnejt, ma jiġġustifikawx b'mod leali u suffiċjenti l-ispejjeż sostnuti, jekk huma jillimitaw ruħhom li japplikaw stimi skont skala standard li ma għandhomx rabta diretta u oġġettiva ma' dawn l-ispejjeż, iżda ma' parametri astratti.

79. Għaldaqstant, dawn id-dokumenti ma joffrux, fihom infushom, stampa vera u ġusta tat-tranżazzjonijiet effettivament imwettqa, ma jirriflettux il-valur miżjud mogħti mill-impriża għall-proġett u lanqas ma jeliminaw il-possibbiltà ta' duplikazzjoni.

80. Finalment, ma jkunx superfluwu li jitfakkar li l-Artikolu 8 tal-avviż ta' sejħa tal-14 ta' Mejju 2002 (li għalih tagħmel riferiment il-qorti tal-appell fil-parti finali tas-sentenza tagħha tas-27 ta' Ottubru 2014) kien jeskludi mis-sussidju l-ispejjeż marbuta mal-ordnijiet interni tal-proċessi (ta' kostruzzjoni), kif ukoll l-ispejjeż mhux ikkapitalizzati u l-ħlasijiet fi flus kontanti.

[32] Nagħmel riferiment għall-punti 69 sa 71 ta' dawn il-konklużjonijiet.

V. Konklużjoni

81. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi kif ġej lill-Corte suprema di cassazione (il-Qorti Suprema tal-Kassazzjoni, l-Italja):

"L-Artikolu 32 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1260/1999 tal-21 ta' Ġunju 1999 li jistabbilixxi d-dispożizzjonijiet ġenerali dwar il-Fondi Strutturali u l-punt 2.1 tar-Regola 1 tal-Anness tar-Regolament tal-Kummissjoni (KE) Nru 1685/2000 tat-28 ta' Lulju 2000 li jistabbilixxi regoli dettaljati għall-implimentazzjoni tar-Regolament Nru 1260/1999 f'dak li għandu x'jaqsam ma' l-eliġibbilità ta' l-infiq ta' operazzjonijiet kofinanzjati mill-Fondi Strutturali, għandhom jiġu interpretati fis-sens li:

a) jippermettu, bħala regola ġenerali, il-ġustifikazzjoni tal-infiq permezz tal-fatturi debitament imħallsa u, eċċezzjonalment, jekk il-produzzjoni ta' dawn il-fatturi ma tkunx possibbli, permezz ta' dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti, anki meta l-benefiċjarju jkun bena bini b'materjali, strumenti u persunal tiegħu stess;

(b) il-kunċett ta' "dokumenti ta' żamma ta' kontijiet ta' valur probatorju ekwivalenti" jinkludi dawk li, b'dawn il-karatteristiċi, jkunu aċċettati mid-dritt nazzjonali tal-Istat Membru ta' eżekuzzjoni, meta jkunu kapaċi jagħtu stampa leali u ġusta tal-ispejjeż effettivament sostnut;

ċ) ma jistgħux jiġu kklassifikati bħala dokumenti ta' kontabbiltà ta' valur probatorju ekwivalenti għal fatturi debitament imħallsa dawk li sempliċement jirriproduċu l-pjan tax-xogħlijiet u s-sempliċi reġistri tal-kontabbiltà, ħlief jekk dawn jippermettu li jiġu identifikati, b'mod affidabbli u ddettaljat, l-ispejjeż imħallsa bħala salarji lill-impjegati tagħhom jew għal materjali ta' kostruzzjoni, fost spejjeż oħrajn analogi; fatt li għandu jiġi ddeterminat mill-qorti nazzjonali;

(d) il-verifika tax-xogħlijiet imwettqa minn Kumitat amministrattiv għall-evalwazzjoni ma tiġġustifikax b'mod leali u suffiċjenti l-ispejjeż sostnuti, jekk hija tillimita ruħha li tapplika stimi skont skala standard li ma hijiex marbuta direttament u oġġettivament ma' dawn l-ispejjeż, iżda ma' parametri astratti".