

Cauza C-31/21

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

19 ianuarie 2021

Instanța de trimitere:

Corte suprema di cassazione (Italia)

Data deciziei de trimitere:

8 ianuarie 2021

Recurentă:

Eurocostruzioni Srl

Intimată:

Regione Calabria

REPUBLICA ITALIANĂ

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

[Curtea de Casație]

SECȚIA I CIVILĂ

[*omissis*] [*compunerea completului*]

ORDONANȚĂ INTERLOCUTORIE

în recursul [*omissis*] introdus de:

Eurocostruzioni s.r.l., [*omissis*]

– recurentă –

împotriva

Regione Calabria [Regiunea Calabria], [*omissis*]

– intimată –

[OR 2]

împotriva hotărârii nr. [omissis] pronunțate de CORTE D'APPELLO di CATANZARO [Curtea de Apel din Catanzaro] la 27 octombrie 2014;

[omissis] [formulă procedurală]

SITUAȚIA DE FAPT ȘI MOTIVAREA DECIZIEI

1. Eurocostruzioni s.r.l. (denumită în continuare „Eurocostruzioni”) a formulat o cerere de somație de plată [omissis] împotriva Regione Calabria [Regiunea Calabria], susținând că a obținut o finanțare în cuantum total de 4 918 080 de euro în aplicarea programului operațional regional (POR) Calabria 2000-2006 Axa IV pentru construirea unei unități hoteliere în Rossano, lucrare pe care a executat-o în regie proprie, și solicitând plata soldului datorat în cuantum de 1 675 762 de euro, dat fiind că, în urma recepției lucrării, i-a fost acordată o subvenție finală de 3 337 470 de euro, după scăderea plăților anticipate și a celor corespunzătoare primului stadiu al lucrărilor, iar între timp s-a plătit doar suma de 1 661 638 de euro (afertă cheltuielilor efectuate pentru mobilier și echipamente).

1.1. [omissis] [elemente de procedură]

1.2. Prin hotărârea din 4 aprilie 2012 [omissis], Tribunale di Catanzaro [Tribunalul din Catanzaro] a obligat Regione Calabria [Regiunea Calabria] la plata în favoarea Eurocostruzioni a sumei solicitate de 1 675 762 de euro corespunzătoare diferenței dintre suma stabilită prin recepția finală și cea plătită între timp de regiune, precum și a cheltuielilor accesorii și a cheltuielilor de judecată.

1.3. Regione Calabria [Regiunea Calabria] a declarat apel împotriva hotărârii pronunțate în primă instanță menționate mai sus, față de care intimata Eurocostruzioni a depus memoriu în apărare și a declarat de asemenea apel incident.

[OR 3]

Prin hotărârea din 27 octombrie 2014, Corte di appello di Catanzaro [Curtea de Apel din Catanzaro] a admis [apelul].

Potrivi Corte di appello [Curtea de Apel], nu era necesar să se efectueze o verificare a executării efective de către Eurocostruzioni a lucrărilor în conformitate cu proiectul aprobat, având în vedere constatările pozitive ale comisiei de recepție competente și inexistența unor obiecții din partea Regione [Regiunea] în ceea ce privește cantitatea și calitatea lucrărilor executate; totuși, dat fiind că anunțul de participare făcea trimitere la decretul de acordare a subvenției, iar decretul de acordare a subvenției nr. [omissis] făcea trimitere la decizia de

aprobare a anunțului de participare (și în special la articolul 11 din aceasta) și la Regulamentul (CE) nr. 1685/2000, plata subvenției trebuia considerată ca fiind condiționată de prezentarea facturilor achitate, chiar dacă lucrările fuseseră executate în regie proprie de întreprinderea beneficiară; documentele prezentate de Eurocostruzioni erau, desigur, necesare, dar nu suficiente, în lipsa facturilor menționate mai sus și a oricărui element de probă cu privire la plata efectivă a valorilor monetare corespunzătoare măsurătorilor pentru lucrările executate la prețurile indicate; în sfârșit, pentru lucrările executate în regie proprie, Eurocostruzioni trebuia să prezinte documente contabile corespunzătoare care să dovedească plățile efectuate (achiziționarea de materiale, închirierea de vehicule, plata salariaților, atribuirea de lucrări unor terți, indicarea forței de muncă utilizate).

1.4. Prin actul notificat la 27 octombrie 2015, Eurocostruzioni a declarat recurs împotriva hotărârii menționate mai sus, care nu a fost notificată, invocând trei motive.

1.4.1. Prin intermediul primului motiv de recurs, formulat în temeiul articolului 360 punctul 3 din Codul de procedură civilă, recurenta invocă încălcarea sau aplicarea greșită a legii în raport cu punctul 2.1 [al normei nr. 1] din Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000, cu articolul 31 quater din Legea regională a Regiunii Calabria nr. 7 din 2 mai 2001, cu anunțul de participare aprobat prin Decizia Giunta regionale [autoritatea executivă regională] nr. 398 din [OR 4] 14 mai 2002, cu decretul de acordare a subvenției nr. [omissis], precum și cu principiile bunei-credințe, corectitudinii și încrederii legitime.

Recurenta arată că reglementarea comunitară nu a prevăzut în mod imperativ, ci doar „ca regulă generală” justificarea de către beneficiarii finali a plăților aferente activităților care făceau obiectul beneficiului prin „facturi achitate” sau prin „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”.

1.4.2. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, formulat în temeiul articolului 360 punctele 3 și 5 din Codul de procedură civilă, recurenta invocă încălcarea sau aplicarea greșită a legii în raport cu punctul 2.1 [al normei nr. 1] din Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000, cu articolul 31 quater din Legea regională a Regiunii Calabria nr. 7 din 2 mai 2001, cu anunțul de participare aprobat prin Decizia Giunta regionale [autoritatea executivă regională] nr. 398 din 14 mai 2002, cu decretul de acordare a subvenției nr. [omissis] și cu principiile bunei-credințe, corectitudinii și încrederii legitime, precum și lipsa și/sau insuficiența motivării cu privire la un fapt în litigiu care este decisiv pentru judecarea cauzei.

Recurenta precizează că, în prima etapă a acordării subvenției, autoritatea administrativă împarte cheltuielile indicate în proiect în cheltuieli eligibile și cheltuieli neeligibile; referitor la cele dintâi, în special în ceea ce privește lucrările, spre deosebire de bunurile mobile, de mobilierul, de terenurile și de imobilele achiziționate, nu se face trimitere la valoarea de piață, ci la lista de prețuri din anul

1994 a Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria [Inspectoratul pentru Lucrări Publice din Regiunea Calabria], cu aplicarea unei majorări de 15 % (articolul 9 din anunțul de participare); în plus, recurenta subliniază că comisia de recepție a constatat că lucrările realizate corespundeau din punct de vedere calitativ și cantitativ cu cele identificate și cuantificate în prealabil în decretul de acordare a subvenției.

În continuare, recurenta susține că, pentru lucrările realizate, nici reglementarea națională, nici reglementarea comunitară nu impuneau în mod expres prezentarea de facturi, ci impuneau doar prezentarea evaluării estimate și a caietului de măsurători, semnate și ștampilate de dirigintele de șantier, drept [OR 5] documente de natură să sprijine comisia de recepție în sarcina sa de verificare și de control.

1.4.3. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, formulat în temeiul articolului 360 punctele 3 și 5 din Codul de procedură civilă, recurenta invocă încălcarea sau aplicarea greșită a legii în raport cu punctul 2.1 [al normei nr. 1] din Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000, cu articolul 31 quater din Legea regională a Regiunii Calabria nr. 7 din 2 mai 2001, cu anunțul de participare aprobat prin Decizia Giunta regionale [autoritatea executivă regională] nr. 398 din 14 mai 2002, cu decretul de acordare a subvenției nr. [omissis] și cu principiile bunei-credințe, corectitudinii și încrederii legitime, precum și lipsa și/sau insuficiența motivării cu privire la un fapt în litigiu care este decisiv pentru judecarea cauzei.

Recurenta susține că, deși nu menționează notele Regione Calabria [Regiunea Calabria] din 26 octombrie 2007 și din 26 noiembrie 2007, intervenite însă la mai mult de un an după finalizarea și recepția lucrărilor, hotărârea atacată a achiesat la conținutul acestora, fără a ține seama de neconformitatea vădită a acestor orientări unilaterale cu prevederile anunțurilor de participare și ale decretelor prin care a fost delimitat raportul juridic dintre părți.

1.4.4. Prin actul notificat la 30 noiembrie 2015, Regione Calabria [Regiunea Calabria] a depus un memoriu în apărare, solicitând [omissis] respingerea recursului formulat de partea adversă.

[omissis]

2. Primele două motive sunt strâns legate între ele și fac necesară interpretarea dreptului Uniunii Europene și în special a Regulamentului (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale (aplicabil *ratione temporis* și ulterior abrogat prin articolul 54 din Regulamentul nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006), în special în ceea ce privește articolul 1 și punctul 2 [al normei nr. 1] din anexa la regulamentul menționat.

[OR 6]

Prin urmare, Corte [Curtea de Casație] [*omissis*] consideră că este necesar să sesizeze cu titlu preliminar Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu o problemă de interpretare în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

3. Este necesar să se rezume cadrul juridic de referință.

3.1. Litigiul privește acordarea unei subvenții pentru construirea și mobilarea unui hotel și a unor facilități sportive conexe în Comune Rossano [Municipalitatea Rossano].

Recurenta a obținut acordarea unei subvenții de capital pentru construirea structurii hoteliere, a realizat lucrarea, a achiziționat mobilierul, a furnizat administrației Regione Calabria [Regiunea Calabria] documentele cerute în anunțul de participare și în decretul de acordare a subvenției (și anume: facturi achitate pentru bunurile mobile și evaluarea estimativă și caietul de măsurători pentru lucrările realizate) și, în sfârșit, a obținut recepția pozitivă din partea comisiei tehnice competente abilitate, dar nu a obținut în niciun moment plata cotei de subvenție aferente lucrărilor și instalațiilor, întrucât Regione [Regiunea] a pretins documente contabile suplimentare având o valoare echivalentă cu cea a facturilor.

3.2. Finanțarea acordată de Regione Calabria [Regiunea Calabria] era suportată din programul operațional regional [*omissis*] pentru rețele și sisteme locale de ofertă turistică [*omissis*] [*trimitere la programul de ajutoare*].

Cadrul juridic de referință era cel al fondurilor structurale 2000-2006 prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999.

Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000, citat anterior, a stabilit normele de aplicare în ceea ce privește [**OR 7**] eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale.

Prin Decizia C(2000) 2050 din 1 august 2000 și prin Decizia C(2000) 2345 din 8 august 2000, Comisia a aprobat cadrul comunitar de sprijin și programul operațional referitor la Calabria.

3.3. Legea italiană nr. 59 din 15 martie 1997 prevedea, la articolul 4 alineatul 4 litera c), delegarea către regiuni a funcțiilor și a sarcinilor administrative inclusiv în materie de politici regionale, structurale și de coeziune a Uniunii; această delegare a fost ulterior pusă în aplicare prin Decretul legislativ nr. 123 din 31 martie 1998.

3.4. După ce a luat act de programul operațional regional și a finalizat programarea, Regione Calabria [Regiunea Calabria] a prevăzut, prin Legea regională nr. 7 din 2 mai 2001 (articolul 31 quater), sprijinirea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii prin intermediul unor ajutoare acordate în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 70/2001 și a dispus ca Giunta regionale

[autoritatea executivă regională] să reglementeze prin acte proprii modalitățile de punere în aplicare pentru acordarea ajutoarelor cu respectarea tuturor condițiilor prevăzute de Regulamentul (CE) 68/2001.

3.5. Prin Decizia Giunta regionale [autoritatea executivă regională] nr. 398 din 14 mai 2002, Regione [Regiunea] a aprobat anunțul de participare, prevăzând la articolul 8, printre cheltuielile eligibile, pe cele referitoare la: 1) terenuri; 2) clădiri și instalații; 3) mobilier și echipamente; 4) proiectare și studii.

[omissis] [lista detaliată a cheltuielilor eligibile]

Articolul 9 din anunțul de participare impunea, pentru clădiri și instalații, cuantificarea lucrărilor în conformitate cu lista de prețuri din anul 1994 a Provveditorato opere pubbliche della Calabria [Inspectoratul pentru Lucrări Publice din Calabria], cu aplicarea unei majorări de 15 % [OR 8], iar pentru pozițiile neprevăzute, în conformitate cu prețurile de piață în vigoare estimate de proiectant.

Articolul 11 din același anunț prevedea că [omissis] acordarea subvenției era reglementată prin decizia de acordare care conținea cerințele pe care beneficiarul trebuia să le respecte.

3.6. În decretul de acordare a subvenției nr. [omissis] erau indicate documentele pe care beneficiarul trebuia să le prezinte, fără a se prevedea, pentru cazul lucrărilor, altceva decât prezentarea evidențelor contabile aferente lucrărilor (caietul de măsurători și registrul de contabilitate, semnate corespunzător pe fiecare pagină de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară).

La articolul 4 se preciza că stabilirea subvenției pentru lucrări, în limitele admise de decret, urma să se facă pe baza caietului de măsurători și a registrului de contabilitate, la prețurile unitare prevăzute la articolul 9 litera b) din anunțul de participare, după verificarea de către comisia de recepție.

4. Hotărârea pronunțată de Corte di appello di Reggio Calabria [Curtea de Apel din Reggio Calabria], care face obiectul recursului aflat pe rolul Corte Suprema di Cassazione [Curtea de Casație], deși a recunoscut că, în speță, lucrările finanțate au fost efectiv executate în conformitate cu proiectul aprobat și corespundeau acestuia din punct de vedere cantitativ și calitativ, [omissis] a exclus posibilitatea plății către Eurocostruzioni a cotei de subvenție aferente lucrărilor de construcție executate în regie proprie, inclusiv și mai ales având în vedere cerințele prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1685/2000, la care fac trimitere în mod expres anunțul de participare și decretul de acordare a subvenției, care, în scopul acordării subvenției, impunea justificarea cheltuielilor cu facturi achitate și, în cazul în care acest lucru s-ar dovedi imposibil, cu documente contabile având valoare justificativă echivalentă.

[omissis] [OR 9] [omissis]

Prin urmare, dispoziția din regulamentul european este relevantă pentru soluționarea litigiului atât ca urmare a aplicabilității sale directe în speță, cât și ca urmare a trimiterii *per relationem* făcute în anunțul de participare și în decretul de acordare a subvenției.

Astfel, Corte di appello [Curtea de Apel] a acordat o importanță decisivă conținutului reglementării [de drept al Uniunii Europene], în special Regulamentului (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale (ulterior abrogat prin articolul 54 din Regulamentul nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006), menită să guverneze acordarea subvențiilor în discuție și la care, în orice caz, face trimitere decretul de acordare a subvenției.

5. Recurenta susține că, în ceea ce privește cheltuielile eligibile în cadrul acordării subvenției referitoare la clădiri și la instalații, pe care le-a realizat în regie proprie și care, prin urmare, diferă de achiziționarea de terenuri, de imobile, de mobilier și de echipamente, dovada cheltuielilor putea fi făcută altfel decât prin justificarea cu facturi achitate și cu documente echivalente.

În susținerea acestei afirmații, recurenta invocă lipsa caracterului imperativ al dispoziției din regulamentul în discuție (a se vedea norma nr. 1 punctul 2, intitulat „*Justificarea cheltuielilor*”, subpunctul 2.1 din anexă, la care face trimitere articolul 1), pe care o citează astfel: „*In linea generale, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali, a titolo di pagamenti intermedi e pagamenti del saldo, devono essere comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non risulti possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*” [Ca regulă generală, plățile efectuate de beneficiarii finali și declarate cu titlul de plăți intermediare și sold sunt însoțite de facturi achitate. În cazul în care acest lucru se dovedește imposibil, plățile vor fi însoțite de documente contabile cu valoare justificativă echivalentă].

În realitate, versiunea în limba italiană are un cuprins aproape echivalent: „*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [OR 10] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*”.

În mod similar, versiunile în limbile franceză și engleză prevăd:

„*En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals sont accompagnés des factures acquittées. Si cela s'avère impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente*”

și, respectiv,

„As a rule, payments by final beneficiaries shall be supported by receipted invoices. Where this cannot be done, payments shall be supported by accounting documents of equivalent probative value”.

Potrivit recurenței, sintagma *„in linea generale”*, ca și sintagma *„di norma”*, ar exprima doar un principiu general, care nu este în mod necesar imperativ și susceptibil să varieze în cazuri concrete.

Această interpretare nu este nicidecum evidentă, în condițiile în care sintagma menționată, astfel cum este formulată și în celelalte limbi ale Uniunii, echivalează cu *„[fără a se preciza] în întregime și fără a ajunge la cazuri particulare și concrete”* și nu pare să permită, cel puțin în mod clar, derogări de la prevederile aplicabile în toate cazurile.

În plus, dreptul Uniunii nu pare să ia în considerare, cel puțin în mod expres, printre intervențiile finanțate construirea în regie proprie a unui imobil de către beneficiarul final cu materiale, cu mijloace și cu forță de muncă proprii, în condițiile în care sunt prevăzute atât achiziționarea de echipament de ocazie (norma nr. 4), achiziționarea de terenuri (norma nr. 5) și achiziționarea de clădiri deja construite (norma nr. 6), cât și contractele de subantrepriză (norma nr. 1 punctul 3); în plus, norma nr. 1 (punctele 1.5-1.8) din anexa menționată ia în considerare diverse ipoteze specifice de costuri nefacturabile (cheltuielile de amortizare, contribuțiile în natură și cheltuielile generale).

[OR 11]

6. Acestea fiind spuse, Corte di Cassazione [Curtea de Casație] consideră că trebuie să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu o problemă de interpretare în temeiul articolului 267 TFUE, solicitând Curții să răspundă la următoarele întrebări:

- 1) *Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale, în special prevederile normei nr. 1 punctul 2 subpunctul 2.1 din anexa la acesta, privind „Justificarea cheltuielilor”, impune ca dovada plăților efectuate de beneficiarii finali să fie făcută în mod obligatoriu prin facturi achitate, inclusiv în cazul în care finanțarea a fost acordată beneficiarului pentru construirea unui imobil cu materiale, cu mijloace și cu forță de muncă proprii, sau poate exista o derogare, alta decât cea prevăzută în mod expres pentru cazul de imposibilitate, când se impune prezentarea unor „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”?*
- 2) *Care este interpretarea corectă a sintagmei „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”, menționată mai sus?*
- 3) *În special, dispozițiile regulamentului menționate mai sus se opun unei reglementări naționale și regionale și măsurilor administrative subsecvente de*

punere în aplicare care, în cazul în care finanțarea a fost acordată beneficiarului pentru construirea unui imobil cu materiale, cu mijloace și cu forță de muncă proprii, prevăd un sistem de control al cheltuielilor care fac obiectul finanțării de către administrația publică constând în:

a) *o cuantificare prealabilă a lucrărilor pe baza unei liste de prețuri regionale referitoare la lucrările publice, precum și, pentru pozițiile neprevăzute în acest instrument, pe baza prețurilor de piață în vigoare estimate de proiectant,*

b) *un raport ulterior, cu prezentarea evidenței contabile a lucrărilor, compus din caietul de măsurători și din registrul [OR 12] de contabilitate, semnate corespunzător pe fiecare pagină de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară, și cu verificarea și constatarea lucrărilor executate, pe baza prețurilor unitare menționate la litera a), de către o comisie de recepție numită de autoritatea administrativă regională competentă?*

[omissis] [formule procedurale]

Data astfel la Roma [omissis], la 12 noiembrie 2020

[omissis]

DOCUMENTO DEL LAVORO