

Cauza C-415/19

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

28 mai 2019

Instanța de trimitere:

Corte suprema di cassazione (Italia)

Data deciziei de trimitere:

4 decembrie 2018

Recurentă:

Blumar SpA

Intimată:

Agenzia delle Entrate

Obiect

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE [Curtea de Casație]

IMPOZITE

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE [Secția civilă de contencios fiscal]

[*omissis*]

dă prezenta

ORDONANȚĂ INTERLOCUTORIE

în recursul 18635-2012 formulat de:

BLUMAR SPA [*omissis*];

– *recurentă* –

împotriva

[omissis]

AGENZIA DELLE ENTRATE [Administrația Fiscală] [omissis] [OR 2]
[omissis];

– *intimată* –

împotriva hotărârii nr. 501/2011 a COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE SEZIONE DISTACCATA di PESCARA [Comisia Fiscală Regională – Secția separată din Pescara], depusă la 8 iunie 2011;

[omissis]

[OR 3]

Având în vedere următoarele:

- prin Decizia C(2008) 380, rectificată la 25 ianuarie 2008, Comisia a aprobat facilitatea fiscală prevăzută la articolul 1 alineatele 271-279 din Legea nr. 296 din 2006;
- facilitatea constă în acordarea unui credit fiscal în conformitate cu Orientările privind ajutoarele de stat regionale 2007-2013 pentru achiziționarea de active de exploatare noi în legătură cu un proiect de investiții inițial, destinate unor unități de producție situate în zone defavorizate din sudul Italiei, care urmau să fie utilizate pentru plata impozitului pe profit;
- ulterior, la articolul 2 din Decretul-lege nr. 97 din 3 iunie 2008, aprobat cu modificări prin Legea nr. 129 din 2 august 2008, legiuitorul italian a reglementat procedura de acces la credit, prevăzând la alineatul 1 litera a) că „*pentru proiectele de investiții care, pe baza unor acte sau documente cu dată certă, rezultă că erau deja inițiate înainte de data intrării în vigoare a prezentului decret, entitățile în cauză transmit prin mijloace electronice către Agenzia delle Entrate [Administrația Fiscală], în termen de 30 de zile de la data inițierii procedurii prevăzute la alineatul 4, sub sancțiunea decăderii din dreptul la asistență, un formular special aprobat de directorul administrației fiscale; transmiterea formularului servește drept rezervare a accesului la beneficiul creditului fiscal*”;
- în termenul de decădere prevăzut de dispoziția menționată anterior, Blumar s.p.a. a transmis prin mijloace electronice către centrul de operațiuni din Pescara al Agenzia delle Entrate [Administrația Fiscală] formularul FAS08 în scopul obținerii autorizației de acces la beneficiul creditului;
- centrul de operațiuni din Pescara a constatat însă că societatea nu a anexat la formular declarația echivalentă cu actul de notorietate, prevăzută la articolul unic alineatul 1223 din Legea nr. 296 din 27 decembrie 2006 (în prezent, articolul 16 bis alineatul 11 din Legea nr. 11 din 4 februarie 2005), care să ateste faptul că nu a

beneficiat de ajutoare de stat declarate incompatibile de Comunitatea Europeană și, [OR 4] după ce a invitat Blumar, fără rezultat, să își regularizeze situația, la 31 iulie 2008, a comunicat refuzul de acordare a autorizației;

- decizia de refuz a fost atacată de Blumar printr-o acțiune care a fost respinsă de Commissione provinciale di Pescara [Comisia provincială din Pescara];
- apelul formulat de partea care a căzut în pretenții împotriva deciziei pronunțate în primă instanță a fost respins de Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo [Comisia Fiscală Regională din Abruzzo], secția separată din Pescara, printr-o hotărâre din 8 iunie 2011;
- în susținerea deciziei, CTR a arătat că „[...] trebuie să se țină seama de așa-numita «obligație Deggendorf» constând în condiționarea acordării ajutoarelor de stat de verificarea prealabilă a faptului că solicitanții beneficiului nu au primit și, ulterior, nu au rambursat anumite ajutoare pe care Comisia Europeană le-a declarat incompatibile și cu privire la care a dispus recuperarea: pentru a garanta respectarea obligației menționate mai sus, guvernul italian a stabilit că mecanismul declarației pe proprie răspundere este adecvat în acest scop. În lipsa unei astfel de declarații pe proprie răspundere, decizia de refuz este legală, cu atât mai mult în cadrul procedurii solicitate de centrul de operațiuni, cu acordarea unui termen suplimentar de 10 zile”;
- împotriva acestei hotărâri, Blumar s.p.a. a declarat recurs, întemeiat pe patru motive și prezentat în actele dosarului, față de care Agenzia delle Entrate [Administrația Fiscală] a depus memoriu în apărare.

LUÂND ÎN CONSIDERARE CĂ:

- prin intermediul primului motiv, intitulat „Încălcarea și aplicarea incorectă a articolului 108 TFUE, a Deciziei C(2008) 380 a Comisiei Europene și a principiului comunitar al proporționalității (articolul 360 alineatul 1 punctul 3 din Codul de procedură civilă)”, recurenta susține că CTR în mod eronat a considerat legală decizia de refuz;
- în susținerea acestei critici, recurenta invocă faptul că alineatul 1223 al articolului unic din Legea nr. 296 din 27 decembrie 2006 (în prezent, articolul 16 bis alineatul 11 din Legea nr. 11 din 4 februarie 2005), potrivit căruia „beneficiarii ajutoarelor menționate la articolul 87 din tratat pot [OR 5] să recurgă la aceste facilități numai dacă declară [...] că nu se numără printre cei care au primit și, ulterior, nu au rambursat sau nu au depus într-un cont blocat ajutoarele declarate ilegale sau incompatibile de Comisia Europeană”, este ilegal din cauza neconformității vădite cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, cu Decizia C(2008) 380 a Comisiei Europene și cu principiul comunitar al proporționalității, astfel încât instanța națională ar fi ținută să lase neaplicată această dispoziție;
- în ceea ce privește problema ridicată prin intermediul acestui motiv, care este evident esențială pentru soluționarea litigiului, prezenta instanță consideră că

trebuie să solicite intervenția interpretativă a Curții de Justiție a Uniunii, în lumina considerațiilor prezentate în continuare.

1. Creditul fiscal în discuție; legislația italiană:

- nu este inutil să se precizeze că creditul fiscal pentru investiții în zonele defavorizate ale țării a fost introdus prin articolul 8 din legea financiară per il 2001 [Legea finanțelor pentru anul 2001] (Legea nr. 388/2000);

- creditul fusese prevăzut în favoarea întreprinderilor care, până la închiderea perioadei fiscale în curs la 31 decembrie 2006, efectuaseră investiții noi în zonele defavorizate, desemnate printre zonele care au beneficiat de ajutoare regionale în temeiul derogărilor prevăzute la articolul 87 alineatul (3) literele (a) și (c) din tratat referitoare la ajutoarele de stat, prevăzute de Carta italiană degli aiuti per il periodo 2000-2006 [Carta italiană a ajutoarelor pentru perioada cuprinsă între anii 2000 și 2006];

[omissis]

[omissis] **[OR 6]** [omissis]

[omissis] [descrierea modalităților de acordare a facilității în discuție prevăzute de reglementările anterioare]

- la expirarea prevederii inițiale, legea financiară per l'anno 2007 [Legea finanțelor pentru anul 2007] (Legea nr. 296 din 27 decembrie 2006) a prevăzut la alineatele 271-279 ale articolului 1 o nouă versiune a acestei facilități, stabilind beneficiul unui credit fiscal ulterior celui în curs la 31 decembrie 2006 și până la închiderea perioadei fiscale în curs la data de 31 decembrie 2013;

- alineatul 279 al articolului 1 citat anterior a condiționat eficacitatea măsurii respective, în temeiul articolului 88 alineatul (3) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, de autorizarea ce către Comisia Europeană;

- după cum s-a precizat deja în expunere, în Decizia C(2008) 380 din 25 ianuarie 2008, Comisia Europeană a considerat că schema de ajutoare era compatibilă cu piața comună potrivit articolului 87 alineatul (3) literele (a) și (c) din Tratatul CE;

[OR 7]

- prin articolul 1 alineatul 1223 din aceeași Lege nr. 296/06 a fost transpusă în dreptul intern obligația impusă de Comisia Europeană statelor membre de a condiționa acordarea ajutoarelor de stat de verificarea prealabilă a faptului că beneficiarii potențiali nu se numără printre cei care au primit și nu au rambursat anumite ajutoare declarate incompatibile, prevăzând că: „beneficiarii ajutoarelor menționate la articolul 87 din Tratatul de instituire a Comunității Europene pot

să recurgă la aceste facilități numai dacă declară, conform articolului 47 din testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 [Textul unic prevăzut de Decretul Președintelui Republicii nr. 445 din 28 decembrie 2000] și prin modalitățile prevăzute printr-un decret al președintelui consiliului de miniștri care trebuie publicat în Gazzetta Ufficiale [Jurnalul Oficial], că nu se numără printre cei care au primit și, ulterior, nu au rambursat sau nu au depus într-un cont blocat ajutoarele declarate ilegale sau incompatibile de Comisia Europeană și specificate în decretul menționat la prezentul alineat”;

- legiuitorul italian a prevăzut așadar ca instrument pentru punerea în aplicare a așa-numitei „obligății Deggendorf” declarația echivalentă cu actul de notorietate (articolul 47 din testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 [Textul unic al dispozițiilor legislative și normative privind documentația administrativă, prevăzut de Decretul Președintelui Republicii nr. 445 din 28 decembrie 2000]), prin care beneficiarii unor noi ajutoare atestă pe propria răspundere că nu se numără printre cei care au primit și, ulterior, nu au rambursat ajutoare anterioare „neautorizate” de Comisie;

- dispoziția de la alineatul 1223 al articolului 1 din Legea nr. 296/06, citat anterior, a fost abrogată prin articolul 6 alineatul 2 din Legea nr. 34 din 25 februarie 2008, dar a fost în același timp preluată în termeni identici la alineatul 10 al articolului 16 bis din Legea nr. 11 din 4 februarie 2005, introdus prin același articol 6 din Legea nr. 34 din 2008 și aflat în prezent în vigoare;

- DPCM del 23 maggio 2007 [Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri din 23 mai 2007] a reglementat apoi modalitățile prin care trebuie efectuată declarația echivalentă cu actul de notorietate, precizând în mod expres la alineatul 1 al articolului 4 ajutoarele cu privire la care Comisia Europeană a dispus recuperarea;

[OR 8]

- mai recent, legiuitorul național a adoptat Decretul-lege nr. 97 din 3 iunie 2008 (aprobat cu modificări prin Legea nr. 129 din 2 august 2008), prin care, la articolul 2, a stabilit plafoanele maxime ale resurselor disponibile pentru mai mulți ani și a reglementat procedura de acces la creditul fiscal al persoanelor interesate, care trebuie să transmită prin mijloace electronice către Agenzia delle Entrate [Administrația Fiscală] un formular conținând datele proiectului de investiții care poate beneficia de facilitate, formular care servește drept rezervare a dreptului la beneficiul facilității fiscale;

- în special, la literele a) și b) ale alineatului 1 al articolului citat anterior, se face distincție între persoanele interesate după cum acestea au inițiat deja sau nu au inițiat deja proiectul de investiții la data intrării în vigoare a decretului-lege: celor dintâi (ținută să transmită formularul, sub sancțiunea decăderii, în termen de

30 de zile de la data aprobării sale de către directorul administrației fiscale) li s-a acordat prioritate în ceea ce privește dreptul la rezervare în raport cu ceilalți;

- la alineatul 2, se prevede apoi că Agenzia delle entrate [Administrația Fiscală], pe baza datelor colectate prin formularele parvenite, analizate cu respectarea strictă a ordinii cronologice de primire, comunică prin mijloace electronice persoanelor interesate: a) cu privire la rezervările menționate la alineatul 1 litera a), numai o autorizație exclusiv în scopul acoperirii financiare; b) cu privire la rezervările menționate la alineatul 1 litera b), certificarea depunerii efective a formularului, admiterea rezervării respective și, în următoarele 30 de zile, emiterea autorizației menționate la litera a).

2. Dreptul Uniunii:

- articolul 87 alineatul (1) din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene din 25 martie 1957 prevede că sunt *„incompatibile cu piața comună ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”*;

- Comisia Europeană a indicat patru elemente esențiale pentru stabilirea existenței unui ajutor, care trebuie să fie întrunite împreună: 1) originea [OR 9] statală a resurselor: ajutoarele trebuie astfel să fie acordate de state sau din resurse de stat; 2) acordarea unui avantaj economic, oricare ar fi forma în care se realizează acesta (de exemplu: contribuții, credite fiscale și/sau alte facilități fiscale și tarife preferențiale); 3) selectivitatea: criteriu mai dificil de identificat, care este îndeplinit atunci când ajutorul derogă de la regimul juridic comun, de la natura sau de la structura schemei în vigoare în materia care face obiectul ajutorului respectiv; 4) afectarea schimburilor comerciale dintre statele membre: Comisia a clarificat faptul că, *„atunci când statul acordă un avantaj, fie chiar limitat, unei întreprinderi care își desfășoară activitatea într-un sector expus concurenței, există o denaturare sau un risc de denaturare a concurenței însăși. Pentru a stabili că o astfel de denaturare afectează schimburile comerciale dintre statele membre este suficient ca activitatea desfășurată, chiar parțial, de beneficiar să facă obiectul unor schimburi comerciale între statele membre”*;

- potrivit articolului 88 alineatul (3) din tratat, înainte de punerea în aplicare a măsurilor în discuție, statele membre au obligația de a informa Comisia cu privire la orice proiect care urmărește să instituie sau să modifice ajutoare de stat;

- cu toate acestea, Comisia poate excepta de la interdicția generală prevăzută la articolul 87 alineatul (1) din tratatul citat anterior anumite tipuri de ajutoare de stat în condițiile menționate la articolul 87 alineatul (3) litera (d) din același tratat.

3. Jurisprudența Deggendorf și transpunerea acesteia în dreptul intern:

- principiul cunoscut sub denumirea de „*obligatia Deggendorf*” a fost elaborat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Hotărârea din 15 mai 1997, Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD)/Comisia, C-355/95;
- în hotărârea citată anterior, Curtea a afirmat că Comisia Europeană poate dispune suspendarea unui nou ajutor de stat atât timp cât beneficiarul nu a rambursat statului membru care acordă ajutorul alte stimulente de care a beneficiat anterior în mod nejustificat, întrucât „*efectul cumulat al ajutoarelor*” [OR 10] ar putea implica o denaturare considerabilă a concurenței pe piața comună;
- potrivit Curții, Comisia dispune de o „*marjă amplă de apreciere, a cărei exercitare implică evaluări de ordin economic și social care trebuie efectuate într-un context comunitar*”; în special, atunci când evaluează compatibilitatea ajutoarelor de stat cu piața comună, Comisia trebuie să ia în considerare, ca „*element esențial*”, nerambursarea stimulentele declarate ilegale;
- așadar, potrivit aprecierii Curții, prin suspendarea plății noului ajutor atât timp cât beneficiarul unui ajutor declarat ilegal nu l-a rambursat, Comisia nu își depășește marja de apreciere, dat fiind că acesteia îi revine sarcina de a pune în aplicare, sub controlul Curții, „*o procedură specială pentru examinarea în permanență și pentru controlul ajutoarelor pe care statele membre intenționează să le acorde*”.

4. Problema de interpretare:

- după cum a arătat recurenta, din jurisprudența *Deggendorf* pare să rezulte principiul potrivit căruia, (i) în prezența unui ajutor de stat ilegal anterior a cărui recuperare a fost dispusă, (ii) un ajutor subsecvent poate fi autorizat, însă (iii) plata acestuia trebuie să fie suspendată până la recuperarea ajutorului anterior;
- în mod coerent cu cele impuse de jurisprudența citată anterior, în Decizia C(2008) 380 a Comisiei Europene s-a afirmat textual că „*va fi suspendat beneficiul facilității pentru beneficiarii care fac obiectul unui ordin de recuperare pendinte în urma unei decizii a Comisiei privind declararea nelegalității și a incompatibilității cu piața comună a unui ajutor anterior și care nu au rambursat (inclusiv dobânzile) sau cel puțin nu au depus într-un cont blocat ajutoarele declarate ilegale și incompatibile*”;
- principiul enunțat referitor la obligația *Deggendorf* a fost transpus în Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare), care, declarând compatibile cu piața comună anumite [OR 11] categorii de ajutoare, în temeiul articolelor 87 și 88 din tratat, exclude, printre altele, dintre tipurile de ajutoare cărora li se aplică regulamentul, la articolul 1 alineatul (6) litera (a), „*[schemele] de ajutor care nu exclud în mod explicit plata ajutoarelor individuale în favoarea unei întreprinderi*”.

care face obiectul unui ordin de recuperare în urma unei decizii anterioare a Comisiei privind declararea unui ajutor ca fiind ilegal și incompatibil cu piața comună”;

- în speță, nu se contestă următoarele împrejurări: că Blumar s.p.a. a transmis formularul menționat la articolul 2 alineatul 1 litera a) din Decretul-lege nr. 97 din 3 iunie 2008 (aprobat cu modificări prin Legea nr. 129 din 2 august 2008) în termenul de 30 de zile prevăzut de această dispoziție; că autorizația i-a fost refuzată pentru motivul nedepunerii declarației echivalente cu actul de notorietate, menționată la articolul 1 alineatul 1223 din Legea nr. 296 din 2006 (în prezent, articolul 16 bis alineatul 10 din Legea nr. 11 din 4 februarie 2005); că, atât la data transmiterii formularului, cât și la data introducerii acțiunii, societatea nu făcea obiectul unui ordin de recuperare a unuia dintre ajutoarele de stat enumerate la articolul 4 alineatul 1 din Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri din 23 mai 2007;

- problema dacă este incompatibilă cu ordinea juridică a Uniunii dispoziția de la articolul 1 alineatul 1223 din Legea nr. 296 din 2006, amintit în mai multe rânduri, prin care legiuitorul italian a prevăzut că „beneficiarii ajutoarelor menționate la articolul 87 din tratat pot să recurgă la aceste facilități” numai „dacă declară că nu se numără printre cei care au primit și, ulterior, nu au rambursat sau nu au depus într-un cont blocat ajutoarele identificate ca ilegale sau incompatibile de Comisia Europeană”, pare așadar să se prezinte sub un dublu aspect;

- sub primul aspect, trebuie să se pună întrebarea dacă incompatibilitatea există în măsura în care dispoziția în discuție prevede că, pentru a se refuza accesul la beneficiul în cauză, este suficient ca întreprinderea să fi primit unul dintre ajutoarele de stat enumerate la articolul 4 alineatul 1 din Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri din 23 mai 2007, impunând în plus solicitantului obligația de a depune o atestare negativă pasibilă de sancțiune penală în cazul în care este falsă, însă nu condiționează refuzul de simpla declarație pe proprie răspundere din partea întreprinderii respective în sensul că nu face obiectul unui ordin de recuperare [OR 12] încă pendinte, pentru că nu a efectuat rambursarea sau nu a depus sumele primite cu unul dintre aceste titluri într-un cont curent blocat;

- sub al doilea aspect, trebuie să se stabilească dacă incompatibilitatea există din cauza faptului că această dispoziție împiedică *pur și simplu* accesul la beneficiu întreprinderii care, prin ipoteză, a primit un ajutor de stat ilegal, în loc să se limiteze la a prevedea suspendarea acordării: prin respingerea cererii, în loc de a o admite și, eventual, de a o suspenda, administrația decide astfel cu titlu definitiv să nu permită participarea la acordarea resurselor unei entități care, ulterior, s-ar putea dovedi adecvată pentru a beneficia de acestea, fie pentru că nu a făcut niciodată obiectul unui ordin de recuperare, fie pentru că a efectuat ulterior rambursarea ajutorului de stat ilegal primit anterior;

- sub acest al doilea (și, în opinia instanței de trimitere, mai relevant) aspect, dispoziția de drept intern pare să fie incompatibilă și cu principiul proporționalității, care impune ca actele instituțiilor comunitare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, având în vedere că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopul vizat;
- având în vedere toate cele expuse, instanța de trimitere consideră că trebuie să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarea întrebare preliminară:
- „Având în vedere articolul 108 [alineatul] (3) TFUE, astfel cum a fost interpretat de jurisprudența denumită Deggendorf, Decizia C(2008) 380 a Comisiei Europene și principiul comunitar al proporționalității, alineatul 1223 al articolului unic din Legea nr. 296 din 27 decembrie 2006 (în prezent, articolul 16 bis alineatul 11 din Legea nr. 11 din 4 februarie 2005) și Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri din 23 mai 2007 sunt compatibile cu ordinea juridică a Uniunii?”
- trimiterea preliminară determină suspendarea judecării cauzei.

[omissis]

[OR 13]

[omissis]

Data astfel la Roma [omissis] la 4 decembrie 2018.

[omissis]

[formule procedurale și semnături]