



101 / 2021

**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

PIETRO CAMPANILE

Presidente

UMBERTO L.C.G. SCOTTI

Consigliere - Rel.

MARINA MELONI

Consigliere

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

LUNELLA CARADONNA

Consigliere

FINANZIAMENTI
STRUTTURALI U.E.

Ud. 12/11/2020 CC
Cron. *CC*
R.G.N. 24126/2015

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 24126/2015 proposto da:

Eurocostruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, Viale Parioli 180, presso lo studio dell'avvocato Mario Sanino che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Saverio Sticchi Damiani, rispettivamente in forza di procura speciale a margine del ricorso e di procura speciale allegata alla memoria di costituzione di altro difensore del 29/11/2018,

-ricorrente -

contro

Regione Calabria, in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma Via Matteo Boiardo, 12 presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Morabito e rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Manna dell'Avvocatura Regionale, in forza di procura speciale a margine del controricorso,

-controricorrente -

0-1.
4153
2020

avverso la sentenza n. 1495/2014 della CORTE D'APPELLO di CATANZARO, depositata il 27/10/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/11/2020 dal Consigliere UMBERTO LUIGI CESARE GIUSEPPE SCOTTI

FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Eurocostruzioni s.r.l. ha agito in via monitoria dinanzi al Tribunale di Rossano nei confronti della Regione Calabria, esponendo di aver ottenuto un finanziamento di complessivi € 4.918.080 in attuazione del programma operativo regionale (POR) Calabria 2000/2006 Asse IV per la realizzazione di una struttura alberghiera in Rossano, da essa eseguita in proprio, e chiedendo il pagamento del residuo dovuto, pari ad € 1.675.762,00, poiché in seguito al collaudo era stato riconosciuto a suo favore un contributo finale di € 3.337.470,00, al netto dell'anticipazione e del primo SAL, e nelle more era stato pagato solo l'importo di € 1.661.638,00 (relativo alle spese sostenute per arredi e attrezzature).

1.1. Il Tribunale di Rossano in sede di opposizione a decreto ingiuntivo, ha accolto l'eccezione preliminare di incompetenza territoriale sollevata dalla Regione Calabria e ha revocato il decreto.

1.2. L'adito Tribunale di Catanzaro con sentenza del 4/4/2012, ritenuta la propria giurisdizione, ha condannato la Regione Calabria a pagare alla Eurocostruzioni la somma richiesta di € 1.675,762,00 pari alla differenza fra l'importo liquidato con il collaudo finale e quanto pagato dalla Regione nelle more, oltre accessori e spese processuali.

1.3. Avverso la predetta sentenza di primo grado ha proposto appello la Regione Calabria, a cui ha resistito l'appellata Eurocostruzioni, proponendo altresì appello incidentale.

La Corte di appello di Catanzaro con sentenza del 27/10/2014 ha accolto il gravame principale, assorbito il gravame incidentale e ha rigettato la domanda di Eurocostruzioni, a spese compensate.

Secondo la Corte di appello, non vi era da svolgere alcuna verifica circa l'effettiva esecuzione dei lavori in conformità al progetto approvato da parte di Eurocostruzioni, visto il positivo riscontro compiuto dalla competente Commissione di collaudo e l'assenza di contestazioni da parte della Regione in merito alla quantità e qualità dei lavori eseguiti; tuttavia poiché il bando di gara rimandava al decreto di concessione del contributo e il decreto di concessione n.4457 del 20/4/2004 rimandava all'approvazione del bando (e in particolare al suo art.11) e al regolamento CE 1685/2000, il pagamento del contributo doveva intendersi subordinato alla presentazione di fatture quietanzate, anche se i lavori erano stati eseguiti direttamente dall'impresa beneficiaria; i documenti prodotti dalla Eurocostruzioni erano sì necessari, ma non sufficienti, in assenza delle predette fatture in difetto di alcun elemento di prova circa l'effettivo pagamento di valori monetari corrispondenti alle misure dei lavori eseguiti ai prezzi indicati; infine Eurocostruzioni per i lavori direttamente eseguiti doveva produrre idonea documentazione contabile atta a dimostrare gli esborsi sostenuti (acquisto materiali, noleggio mezzi, pagamento dipendenti, affidamento di lavori a terzi, indicazione della manodopera utilizzata).

1.4. Avverso la predetta sentenza, non notificata, ha proposto ricorso per cassazione Eurocostruzioni con atto notificato il 27/10/2015, svolgendo tre motivi.

1.4.1. Con il primo motivo di ricorso, proposto ex art.360, n.3, cod.proc.civ., la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione al punto 2.1. del Regolamento CE 28/7/2000 n.1685/2000, all'art.31 *quater* della legge Regione Calabria 2/5/2001 n.7, al bando approvato con delibera G.R. 398 del

14/5/2002, al decreto di concessione n.4457 del 20/4/2004 nonché ai principi di buona fede, correttezza e legittimo affidamento.

La ricorrente osserva che la normativa comunitaria ha richiesto non tassativamente ma solo «*in linea generale*» da parte dei beneficiari penali la prova del pagamento delle attività oggetto del beneficio attraverso «*fatture quietanzate*» o «*documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*».

1.4.2. Con il secondo motivo di ricorso, proposto ex art.360, n.3 e n:5., cod.proc.civ., la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione al punto 2.1. del Regolamento CE 28/7/2000 n.1685/2000, all'art.31 *quater* della legge della Regione Calabria 2/5/2001 n.7, al bando approvato con delibera della Giunta regionale n. 398 del 14/5/2002, al decreto di concessione n.4457 del 20/4/2004, ai principi di buona fede, correttezza e affidamento nonché omessa e/o insufficiente motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

La ricorrente puntualizza che l'Amministrazione nella prima fase di concessione del contributo suddivide le spese indicate in progetto fra quelle ammissibili e quelle non ammissibili; relativamente alle prime, in particolare, per quanto riguarda i lavori, a differenza dei beni mobili e arredi e i terreni e immobili acquistati, vien fatto riferimento non già al valore venale ma al prezzario 1994 del Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria aumentato del 15% (art.9 del bando) e sottolinea inoltre che la Commissione di collaudo aveva accertato che le opere realizzate corrispondevano per qualità e quantità a quelle preventivamente individuate e quantificate nel decreto di ammissione a contributo.

Prosegue la ricorrente sostenendo che né la normativa nazionale, né quella comunitaria, per le opere realizzate richiedevano espressamente la presentazione di fatture, ma richiedevano solo la presentazione del computo metrico e del libretto delle misure, vidimati e timbrati dal Direttore dei lavori, quale

documentazione idonea a supportare la Commissione di collaudo nel suo compito di verifica e controllo.

1.4.3. Con il terzo motivo di ricorso, proposto ex art.360, n.3 e n.5, cod.proc.civ., la ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione di legge in relazione al punto 2.1. del Regolamento CE 28/7/2000 n.1685/2000, all'art.31 *quater* della legge Reg.Calabria 2/5/2001 n.7, al bando approvato con delibera G.R. 398 del 14/5/2002, al decreto di concessione n.4457 del 20/4/2004 nonché ai principi di buona fede, correttezza e affidamento, nonché omessa e/o insufficiente motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

La ricorrente sostiene che la sentenza impugnata, pur non richiamando le note della Regione Calabria del 26/10/2007 e 26/11/2007, intervenute tuttavia oltre un anno dopo la conclusione dei lavori e il loro collaudo, ne ha condiviso il contenuto senza considerare il palese contrasto di tali orientamenti unilaterali rispetto al tenore dei bandi di gara e dei decreti che avevano conformato il rapporto giuridico tra le parti.

1.4.4. Con atto notificato il 30/11/2015 ha proposto controricorso la Regione Calabria, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto dell'avversaria impugnazione.

La parte ricorrente ha depositato memoria.

2. I primi due motivi sono strettamente connessi tra loro ed esigono l'interpretazione del diritto dell'Unione Europea e in particolare del Regolamento 28/07/2000 n. 1685, 2000/1685/CE, Regolamento della Commissione recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali (applicabile *ratione temporis*, poi abrogato dall'articolo 54 del Regolamento della Commissione n. 1828 del 08/12/2006), con particolare riferimento all'art.1 e al punto 2 dell'allegato.

La Corte, quale giudice nazionale di ultima istanza, avverso le cui decisioni non può proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, ritiene pertanto necessario sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale interpretativa ai sensi dell'art.267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3. E' opportuno riassumere il contesto normativo di riferimento.

3.1. La vicenda riguarda la concessione di un contributo per la costruzione e l'arredamento di un albergo e connessi impianti sportivi nel Comune di Rossano.

La ricorrente aveva ottenuto la concessione di un contributo in conto capitale per la costruzione della struttura alberghiera, aveva realizzato l'opera, aveva acquistato i mobili, aveva fornito all'Amministrazione della Regione Calabria la documentazione richiesta con il bando e il decreto di concessione (ossia: fatture quietanzate per i beni mobili e computo metrico e libretto delle misure per le opere realizzate) e aveva infine ottenuto il collaudo positivo dalla competente Commissione tecnica incaricata, ma non aveva mai ottenuto il versamento della quota di contributo relativa ai lavori e agli impianti, poiché la Regione aveva preso ulteriore documentazione contabile dotata di forza equivalente alle fatture.

3.2. Il finanziamento concesso dalla Regione Calabria era a carico del programma operativo regionale 2000/2007, asse IV, misura 4.4. - reti e sistemi locali di offerta turistica- 4.4. b - progetti integrati di qualificazione della ricettività turistica esistente - tipologia 4.4.b.1.

Il quadro normativo di riferimento era quello dei fondi strutturali 2000-2006 di cui al Regolamento C.E. del 21/6/1999 n.1260/1999.

Il sopra citato Regolamento n.1685 del 28/7/2000, n.1685/2000 ha dettato le disposizioni applicative in tema di

ammissibilità delle spese concernenti le operazioni co-finanziate dai fondi strutturali.

La Commissione CE con decisioni dell'1/8/2000 C (2000) n.2050 e dell'8/8/2000 C (2000) n.2345 ha approvato il quadro comunitario di sostegno e il programma operativo relativamente alla Calabria.

3.3. La legge italiana n.59 del 15/3/1997 n.59, art.4, comma 4, lettera c), ha previsto la delega alle Regioni di funzioni e compiti amministrativi anche in tema di politiche regionali, strutturali e di coesione UE; tale delega è stata poi attuata con il d.lgs. 31/3/1998 n.123.

3.4. La Regione Calabria, dopo aver preso atto del programma operativo regionale e averne completato la programmazione, con la legge regionale del 2/5/2001 n.7 (art.31 *quater*) ha previsto di sostenere e sviluppare le piccole e medie imprese mediante aiuti accordati secondo il Reg.CE n.70/2001 e disposto che la Giunta regionale con propri atti disciplinasse le modalità attuative per la concessione degli aiuti nel rispetto di tutte le condizioni previste dal Regolamento CE 68/2001.

3.5. Con delibera della Giunta regionale n.398 del 14/5/2002 la Regione ha approvato il bando di gara prevedendo all'art.8 fra le spese ammissibili quelle relative a: 1) terreni; 2) fabbricati e impianti, 3) arredi e attrezzature, 4) progettazione e studi.

La tipologia «*fabbricati e impianti*» elenca fra le spese quelle di preparazione del terreno, fondazioni, sistemazioni esterne, opere murarie e assimilate, tramezzature, coperte, servizi igienici, rivestimenti, tinteggiatura pareti, infissi, eliminazione barriere architettoniche, impianti idrici, fognari, termici, di condizionamento, aria, elettrici, telefonici, UIV, antincendio.

L'art.9 del bando di gara imponeva per i fabbricati ed impianti la quantificazione dei lavori con riferimento al prezzario 1994 del Provveditorato opere pubbliche della Calabria, aumentato del 15%

e per le voci non previste i vigenti prezzi di mercato periziati dal progettista.

L'art.11 dello stesso bando disponeva che per l'erogazione del contributo fosse regolata dal provvedimento di concessione recante le prescrizioni a cui il beneficiario doveva attenersi.

3.6. Il decreto di concessione n.4457/2004 indicava la documentazione da produrre da parte del beneficiario, senza prevedere per il caso di lavori altro che la produzione della contabilità dei lavori (libretto delle misure e registro di contabilità, regolarmente firmati in ogni pagina dal direttore dei lavori e della ditta beneficiaria).

L'art.4 precisava che la determinazione del contributo per i lavori, entro i limiti ammessi dal decreto sarebbe avvenuta sulla scorta del libretto delle misure e del registro di contabilità, con i prezzi unitari di cui all'art.9, lettera b) del bando, previa verifica da parte della Commissione di collaudo.

4. La sentenza della Corte di appello di Reggio Calabria, oggetto di impugnazione dinanzi a questa Corte Suprema di Cassazione, pur riconoscendo che nel caso di specie i lavori finanziati erano stati effettivamente eseguiti in conformità al progetto approvato e vi corrispondevano per quantità e qualità, come verificato e ritenuto dalla Commissione di collaudo e mai contestato dalla Regione, ha escluso che alla Eurocostruzioni potesse essere liquidato il contributo, per la quota relativa ai lavori di costruzione direttamente eseguiti, anche e soprattutto per le prescrizioni contenute nel Regolamento CE 1685/2000, richiamato espressamente dal bando di gara e dal decreto di concessione, che esigeva ai fini dell'erogazione del contributo la documentazione di spesa a mezzo di fatture quietanzate, e ove ciò non sia possibile di documenti contabili dotati di forza probatoria equivalente.

A tal fine la Corte di appello ha fatto anche riferimento al contenuto dell'art.11 del bando di gara, proponendo un argomento

interpretativo, che dovrà essere valutato da questa Corte ma che appare privo di rilievo ai fini della questione di diritto dell'Unione.

La norma del Regolamento europeo viene quindi in considerazione ai fini della soluzione della controversia sia per la sua diretta applicabilità alla fattispecie, sia per il richiamo *per relationem* ad opera del bando di gara e del decreto di concessione.

La Corte di appello ha infatti attribuito rilievo decisivo al contenuto della disciplina euro-unitaria e in particolare al Regolamento 28/07/2000 n. 1685 2000/1685/CE, Regolamento della Commissione recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali (poi abrogato dall'articolo 54 del Regolamento della Commissione n. 1828 del 08/12/2006), destinata a regolare le erogazioni in questione e comunque richiamata dal decreto di concessione.

5. La ricorrente sostiene che per le spese ammesse a contributo relative a fabbricati e impianti, da essa direttamente realizzate, e quindi diverse dall'acquisto di terreni, immobili, arredi, attrezzature, la prova della spesa poteva essere fornita in modo diverso da quello documentato da fatture quietanzate e documenti equipollenti.

Per suffragare tale affermazione la ricorrente afferma il carattere non tassativo di quanto disposto dal Regolamento *de quo* (cfr Allegato 1, richiamato dall'art.1, Norma n.2 «*Prova della spesa*», § 2.1.) così citandolo: «*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*».

Per vero il testo italiano recita in modo pressoché equivalente «*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere*

comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.»

Analogamente i testi in lingua francese e in lingua inglese prevedono rispettivamente :

«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 »,

e

«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».

Secondo la ricorrente l'espressione *«in linea generale»*, come pure quella *«di norma»*, esprimerebbe solo un principio generale, non necessariamente tassativo e suscettibile di diversificazione nei casi concreti.

Tale lettura non è affatto scontata perché la locuzione al pari di quella formulata nelle altre lingue dell'Unione equivale a *«interamente e senza discendere ai casi particolari e concreti»* e non sembra ammettere, almeno chiaramente, deroghe a quanto statuito per la totalità dei casi.

Inoltre il diritto dell'Unione non sembra considerare, almeno espressamente, fra gli interventi finanziati la costruzione diretta di un immobile da parte del beneficiario finale con materiali, strumenti e maestranze proprie, mentre sono previsti sia l'acquisto dei beni usati (norma n.4), sia l'acquisto di un terreno (norma n.5), sia l'acquisto di un fabbricato già costruito (norma n.6), sia il subappalto (norma n.1, punto 3); inoltre il citato allegato considera nella norma n.1 (punti da 1.5 a 1.8) varie ipotesi specifiche di costi non fatturabili (ammortamento, contributi in natura, spese generali).

6. Tanto premesso, la Corte di Cassazione ritiene di dover proporre questione pregiudiziale interpretativa ai sensi dell'art.267 TFUE chiedendo alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di rispondere ai seguenti quesiti:

1. *Se il Regolamento 28/07/2000 n. 1685 2000/1685/CE, Regolamento della Commissione recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali, e in particolare quanto previsto dal relativo allegato, norma n.1, p.2, quanto alla «prova della spesa», par.2.1., imponga che la prova dei pagamenti effettuati dai beneficiari finali debba necessariamente essere fornita con fatture quietanzate, anche nel caso in cui il finanziamento sia stato concesso al beneficiario al fine di realizzare un immobile con materiali, strumenti e maestranze proprie o vi possa essere deroga, diversa da quella espressamente prevista per il caso di impossibilità, che esige la presentazione di «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.»*

2. *Quale sia la corretta interpretazione della predetta espressione «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.»*

3. *Se, in particolare, le predette disposizioni del Regolamento ostino a una disciplina nazionale e regionale e ai conseguenti provvedimenti amministrativi attuativi che per il caso in cui il finanziamento sia stato concesso al beneficiario al fine di realizzare un immobile con materiali, strumenti e maestranze proprie, prevedano un sistema di controllo della spesa oggetto del finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione costituito da:*

a) una preventiva quantificazione dei lavori sulla base di un prezziario regionale relativo alle opere pubbliche nonché per le voci non previste in tale strumento i vigenti prezzi di mercato periziati dal tecnico progettista,

b) una successiva rendicontazione, con la presentazione della contabilità dei lavori, composto dal libretto delle misure e dal registro

della contabilità, regolarmente firmati in ogni pagina dal direttore dei lavori e dalla ditta beneficiaria e la verifica e il riscontro di quanto eseguito, sulla base dei prezzi unitari di cui al punto a) da parte di una Commissione di collaudo nominata dalla competente Amministrazione regionale.

7. Il rinvio pregiudiziale determina la sospensione del processo ex art.295 cod.proc.civ.

P.Q.M.

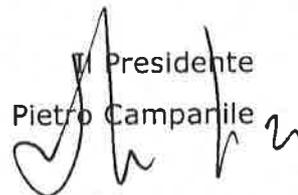
La Corte,

visto l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e l'art. 295 cod. proc. civ.,

chiede alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulle questioni di interpretazione del diritto comunitario indicate al § 6 della motivazione, ordina la sospensione del processo e dispone che copia della presente ordinanza sia trasmessa alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, a norma dell'art.3 della legge 13/3/1958 n.204.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della Prima Sezione civile il 12 novembre 2020

Il Presidente
Pietro Campanile



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
Prima Sezione Civile

Depositata in Cancelleria

il 08-01-2021

IL CANCELLIERE

Emilia Curci

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
Roma, li _____