

Civile Sent. Sez. 1 Num. 31587 Anno 2023

Presidente: ACIERNO MARIA

Relatore: SCOTTI UMBERTO LUIGI CESARE GIUSEPPE

Data pubblicazione: 14/11/2023



SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. **24126/2015 R.G.** proposto da:

EUROCOSTRUZIONI s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Viale Parioli 180, presso lo studio dell'avvocato Mario Sanino, che la 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 domiciliata 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 -

avverso la sentenza n. 1495/2014 della Corte d'appello di Catanzaro, depositata il 27.10.2014;

sentito il Procuratore generale che ha chiesto il rigetto del ricorso;

sentiti gli Avvocati Francesco Braschi per delega di parte ricorrente e Ugo Milana per delega di parte controricorrente;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 28.9.2023 dal Consigliere Umberto Luigi Cesare Giuseppe Scotti

FATTI DI CAUSA

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).

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.

2. Il Tribunale di Catanzaro, conseguentemente adito, 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.

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 a sua volta 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 e 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).

4. Avverso la predetta sentenza, non notificata, ha proposto ricorso per cassazione Eurocostruzioni con atto notificato il 27.10.2015, svolgendo tre motivi.

5. 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 della 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*».

6. 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); la ricorrente 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 pretendevano espressamente la presentazione di fatture, poiché esse 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.

7. 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 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 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 aveva 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.

8. 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.

9. Con ordinanza interlocutoria dell'8.1.2021 questa Corte ha osservato che i primi due motivi apparivano strettamente connessi tra loro ed esigevano 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 8.12.2006), 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, ha ritenuto 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, disponendo la sospensione del procedimento e formulando i 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.

10. Con sentenza del 2.3.2023 resa in procedimento C-31/21 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha così risposto ai quesiti che le erano stati demandati:

«1) Il punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione, del 28 luglio 2000, 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, come modificato dal regolamento (CE) n. 448/2004 della Commissione, del 10 marzo 2004, deve essere interpretato nel senso che esso non consente al beneficiario finale di un finanziamento per la costruzione di un immobile, che abbia realizzato quest'ultima con mezzi propri, di comprovare le spese sostenute mediante la produzione di documenti diversi da quelli espressamente menzionati da tale disposizione.

2) *Il punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000, come modificato dal regolamento n. 448/2004, deve essere interpretato nel senso che per quanto riguarda il beneficiario finale di un finanziamento per la costruzione di un immobile, che abbia realizzato quest'ultima con mezzi propri, un libretto delle misure e un registro di contabilità possono essere qualificati come «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente», ai sensi di tale disposizione, solo se, in considerazione del loro contenuto concreto e delle norme nazionali pertinenti, tali documenti sono idonei a provare l'effettività delle spese sostenute da detto beneficiario finale, fornendo un quadro fedele e preciso di queste ultime.»*

11. A siffatte conclusioni la Corte di Giustizia è pervenuta affermando in parte motiva che:

«50. In via preliminare, occorre rilevare che né il regolamento n. 1260/1999 né il regolamento n. 1685/2000 contengono una definizione della nozione di «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente».

51. Come ricordato al punto 35 della presente sentenza, nell'interpretare una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto non solo dei termini di tale disposizione secondo il loro significato abituale nel linguaggio corrente, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fa parte.

52. Riguardo al significato abituale nel linguaggio corrente dei termini «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente», occorre rilevare che essi riguardano tutti i documenti contabili idonei a provare, al pari delle fatture quietanzate, l'effettività delle spese effettuate da un beneficiario finale, e ai quali viene riconosciuta, a tale titolo, una forza probatoria paragonabile a quella delle fatture quietanzate.

53. Per quanto concerne il contesto di tale nozione, va ricordato che il diritto di produrre documenti contabili aventi forza probatoria

equivalente costituisce un'eccezione alla regola generale che prevede l'obbligo di produrre fatture quietanzate al fine di comprovare le spese sostenute da un beneficiario finale. Orbene, secondo costante giurisprudenza, un'eccezione a una regola generale deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2022, Commissioner of An Garda Síochána e a., C-140/20, EU:C:2022:258, punto 40 nonché giurisprudenza ivi citata).

54. A questo proposito, occorre, in particolare, tener conto del requisito di cui all'articolo 32, paragrafo 1, terzo comma, seconda frase, del regolamento n. 1260/1999, secondo cui i pagamenti intermedi e i pagamenti del saldo si riferiscono alle «spese effettivamente sostenute, che devono corrispondere a pagamenti effettuati» dai beneficiari finali. Per soddisfare tale requisito, la portata della nozione di «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente» deve essere limitata ai documenti contabili idonei a provare l'effettività delle spese sostenute e a fornirne un quadro al contempo fedele e preciso, corrispondente ai pagamenti effettuati dal beneficiario finale di cui trattasi.

55. Per questo motivo, non si può accogliere, senza contravvenire alle disposizioni dell'articolo 32 del regolamento n. 1260/1999, l'interpretazione estensiva proposta dal governo italiano nelle sue osservazioni scritte, che avrebbe l'effetto di consentire la valorizzazione di lavori privi di collegamento diretto con pagamenti effettuati, sulla sola base di una valutazione da parte di un professionista indipendente e/o di un ente ufficiale abilitato.

56. Tale interpretazione restrittiva è altresì conforme all'obiettivo di sana gestione finanziaria e al principio del rimborso delle spese, ricordati ai punti 39 e 40 della presente sentenza, in quanto tende a evitare qualsiasi rischio di duplicazioni nel calcolo delle spese e di frode a danno dei fondi strutturali dell'Unione.

57. Di conseguenza, come rilevato, in sostanza, dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, occorre constatare che possono costituire «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente» i documenti contabili che sono autorizzati dal diritto nazionale di uno Stato membro, in particolare quando le norme fiscali e contabili nazionali non rendano pertinente l'emissione di fattura, e che sono idonei a provare l'effettività delle spese sostenute, fornendo un quadro fedele e preciso di queste ultime.

58. Nel caso di specie, per quanto riguarda un beneficiario finale che ha costruito un immobile con mezzi propri, la normativa nazionale di cui al procedimento principale prevede un sistema di controllo della spesa che richiede una preventiva quantificazione dei lavori da realizzare, basata su un prezzario standard, e una successiva verifica, fondata sul riscontro di quanto eseguito e sulla sola presentazione di un libretto delle misure e di un registro di contabilità. Il bando di gara cita espressamente il regolamento n. 1685/2000 con riferimento alla definizione delle spese ammissibili. Se è vero che il decreto di concessione non richiama l'obbligo di produrre fatture quietanzate e/o documenti contabili aventi forza probatoria equivalente al fine di comprovare le spese sostenute nell'ambito dei lavori di costruzione, tale circostanza non incide tuttavia sull'applicabilità del regolamento in parola.

59. In detto contesto, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 71 e 76 delle sue conclusioni, spetta dunque al giudice del rinvio verificare se la ricorrente nel procedimento principale si trovasse nell'impossibilità di comprovare le spese sostenute con fatture quietanzate e, ove una siffatta impossibilità sia dimostrata, valutare se detto libretto delle misure e detto registro di contabilità possano essere qualificati, in considerazione del loro contenuto concreto e delle norme nazionali pertinenti, come «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente».

60. Come risulta dal punto 54 della presente sentenza, ciò si verificherebbe nel caso in cui tali documenti provassero, alla luce di tutte le circostanze pertinenti del procedimento principale, l'effettività delle spese sostenute, corrispondenti ai pagamenti effettuati dalla Eurocostruzioni, fornendo un quadro fedele e preciso di dette spese.

61. Per contro, nel caso in cui tale libretto delle misure e tale registro di contabilità dovessero, ad esempio, limitarsi a rendere conto dello stato di avanzamento dei lavori facendo unicamente riferimento a una preventiva quantificazione, basata su un prezziario standard, che rivesta un carattere astratto e senza correlazione oggettiva con le spese effettivamente sostenute, detti documenti non potrebbero essere qualificati come «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente», ai sensi del punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000.

62. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che il punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000 deve essere interpretato nel senso che, per quanto riguarda il beneficiario finale di un finanziamento per la costruzione di un immobile, che abbia realizzato quest'ultima con mezzi propri, un libretto delle misure e un registro di contabilità possono essere qualificati come «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente», ai sensi di tale disposizione, solo se, in considerazione del loro contenuto concreto e delle norme nazionali pertinenti, tali documenti sono idonei a provare l'effettività delle spese sostenute da detto beneficiario finale, fornendo un quadro fedele e preciso di queste ultime.»

12. Il Procuratore generale ha chiesto dichiararsi infondato il primo motivo, infondato e parzialmente inammissibile il secondo, inammissibile il terzo.

Le parti hanno depositato ulteriore memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

13. È opportuno riassumere il contesto normativo di riferimento.

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.

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.

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.

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 ha 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.

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 prezziario 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.

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.

14. La sentenza della Corte di appello di Reggio Calabria, oggetto di impugnazione dinanzi a questa Corte, 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 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 28.7.2000 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 8.12.2006), destinata a regolare le erogazioni in questione e comunque richiamata dal decreto di concessione.

15. 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); infine 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).

16. I primi due motivi del ricorso, proposti ai sensi dell'articolo 360, primo comma, n. 3) e 5), cod. proc. civ., per la violazione del punto 2.1, della norma n. 1, dell'allegato del regolamento n. 1685/2000, dell'articolo 31 *quater*, l.r. Calabria n. 7 del 2001, nonché per omessa o insufficiente motivazione, possono essere trattati congiuntamente per ragioni di connessione e devono essere complessivamente rigettati, come richiesto dal Procuratore generale.

La società ricorrente ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che, in relazione al Regolamento CE n. 1685/2000, richiamato dal bando, la documentazione da essa presentata non fosse sufficiente al fine di ottenere il contributo richiesto - ulteriore a quello già erogato, per il quale la documentazione era invece stata ritenuta idonea - in quanto non contenente elementi in grado di provare l'effettivo pagamento di valori monetari corrispondenti a quelli dichiarati.

17. Preliminarmente, come osservato condivisibilmente dal Procuratore generale, occorre rilevare la inammissibilità del secondo motivo del ricorso nella parte in cui, in relazione all'articolo 360, primo comma, n. 5), cod. proc. civ., denuncia il vizio di omessa o insufficiente motivazione, che, come affermato dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte, è escluso dall'ambito del mezzo ed è comunque è proponibile solo per violazione del minimo costituzionale, nel caso di specie, invece, pienamente rispettato dalla diffusa e specifica motivazione esposta della Corte territoriale calabrese.

18. In ordine alla questione di diritto, alla luce dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia nell'ambito del rinvio pregiudiziale promosso da questa Corte, in questa sede pienamente vincolanti, la sentenza impugnata deve ritenersi meritevole di piena conferma.

L'interpretazione del punto 2.1, della norma n. 1, dell'allegato del regolamento n. 1685/2000, adottata dalla Corte di appello appare infatti allineata a quella fornita dalla Corte di Giustizia, che, invece, rifiuta esplicitamente la lettura proposta dalla ricorrente.

Nei paragrafi 36-41, infatti la Corte di Giustizia, ispirandosi al principio della sana gestione finanziaria dei fondi strutturali e ritenendo necessaria l'interpretazione restrittiva della norma derogatoria in tema di giustificazione contabile della spesa, osserva quanto segue:

«36. Dal testo del punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000 risulta che, per essere ammissibili, ai sensi del regolamento n. 1685/2000, le spese sostenute dai beneficiari finali devono, «in linea generale», essere comprovate da fatture quietanzate oppure, ove ciò non risulti possibile, da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente nel procedimento principale, i termini «in linea generale» si riferiscono chiaramente all'obbligo di produrre fatture quietanzate, di cui alla prima frase di tale punto, mentre la produzione di documenti contabili aventi forza probatoria equivalente, di cui alla seconda frase di detto punto, costituisce la deroga a tale regola generale.

37. Pertanto, il testo del punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000 non ammette deroghe diverse da quella espressamente prevista dalla disposizione di cui trattasi.

38. Tale interpretazione è corroborata dal contesto di detta disposizione. Dal considerando 43 del regolamento n. 1260/1999 risulta infatti che sono necessarie «la giustificazione e la certificazione delle spese», il che depone a favore di un'interpretazione restrittiva della seconda frase del punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000, poiché le fatture quietanzate e i documenti contabili aventi forza probatoria equivalente sono i soli documenti idonei a soddisfare tale requisito. Ciò vale a maggior ragione in quanto la Commissione ha inteso stabilire regole uniformi relativamente alle spese ammissibili, fatta salva la possibilità, per gli Stati membri, di applicare disposizioni nazionali più rigide, come evidenziato dal considerando 5 del regolamento n. 1685/2000.

39. Infine, tale interpretazione è altresì conforme all'obiettivo di sana gestione finanziaria, di cui ai considerando 35 e 43, nonché all'articolo 38, paragrafo 1, lettere c) e d), del regolamento n. 1260/1999. In forza di queste ultime disposizioni, gli Stati membri

provvedono, in particolare, a che i fondi messi a loro disposizione siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria e che le dichiarazioni di spesa provengano da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili.

40. A tale riguardo, occorre ricordare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il sistema istituito dall'articolo 32 del regolamento n. 1260/1999 nonché dalla norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000 si basa sul principio del rimborso delle spese (sentenza del 24 novembre 2005, Italia/Commissione, C-138/03, C-324/03 e C-431/03, EU:C:2005:714, punto 45).

41. Un siffatto rimborso può riguardare solo spese realmente sostenute e debitamente giustificate. Qualsiasi altra interpretazione del requisito di prova di tali spese potrebbe pregiudicare la sana gestione finanziaria dei fondi strutturali. In particolare, non si può accogliere la lettura proposta dalla ricorrente nel procedimento principale, secondo cui il punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000 si limiterebbe a riflettere un orientamento generale, che può essere soggetto ad altre deroghe oltre a quella espressamente stabilita da tale disposizione.»

Di conseguenza, per quanto concerne l'esame dell'idoneità della documentazione prodotta a provare l'effettività delle spese sostenute dal beneficiario finale, operazione imposta dal principio sancito dalla Corte di Giustizia in risposta alle questioni pregiudiziali, la valutazione di merito compiuta dalla Corte di appello e motivata, in particolare, alle pagine 8 e 9 della sentenza impugnata, appare rispettosa dei principi di diritto sanciti dalla Corte europea e non è ulteriormente sindacabile in sede di legittimità perché relativa all'esame della documentazione in atti e alla delibazione concernente la sua idoneità probatoria.

19. Con riferimento, infine, alle considerazioni esposte nei § 59-61 della sentenza della Corte di Giustizia, sopra riportate, non rientra nel perimetro delle deduzioni svolte dalla ricorrente nel giudizio di

merito principale la deduzione che Eurocostruzioni «*si trovasse nell'impossibilità di comprovare le spese sostenute con fatture quietanzate*».

In ogni caso, quand'anche siffatta impossibilità fosse stata allegata e dimostrata, non sono stati forniti elementi per ritenere che il libretto delle misure e il registro di contabilità possano essere qualificati, in considerazione del loro contenuto concreto e delle norme nazionali pertinenti, come «*documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*», cosa che implicherebbe la loro idoneità a dimostrare l'effettività delle spese sostenute, corrispondenti ai pagamenti effettuati dalla Eurocostruzioni, fornendo un quadro fedele e preciso di dette spese.

Al contrario, il libretto delle misure e il registro di contabilità, proprio perché si limitano a rendere conto dello stato di avanzamento dei lavori, facendo unicamente riferimento a una preventiva quantificazione, basata su un prezzario *standard*, che riveste un carattere astratto e senza correlazione oggettiva con le spese effettivamente sostenute, non possono essere qualificati come «*documenti contabili aventi forza probatoria equivalente*», ai sensi del punto 2.1 della norma n. 1 dell'allegato del regolamento n. 1685/2000.

20. Non può essere accolto neppure il terzo motivo di ricorso, proposto ex art.360, n.3 e n.5, cod.proc.civ., oltre che per denunciare 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 per dolersi della violazione dei principi di buona fede, correttezza e affidamento, nonché omessa e/o insufficiente motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

La ricorrente insiste nel sottolineare il palese contrasto degli orientamenti unilaterali della Regione, recepiti dalla sentenza impugnata, rispetto al tenore dei bandi di gara e dei decreti che avevano conformato il rapporto giuridico tra le parti.

Quanto alla censura motivazionale, valgono le ragioni di inammissibilità precedentemente esposte.

Le considerazioni svolte in ordine al contenuto dei bandi di gara e dei decreti conformatori del rapporto giuridico debbono evidentemente cedere il passo alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione a cui si debbono necessariamente adeguare.

21. Il ricorso deve essere quindi complessivamente respinto.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese, sia perché in corso di causa si è resa necessaria la corretta interpretazione del diritto dell'Unione europea da parte della Corte di Giustizia ex art.267 TFUE, sia perché bando di gara e decreto concessorio non vi erano puntualmente allineati.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, occorre dar atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13, ove dovuto.

P.Q.M.

La Corte,

rigetta il ricorso e dichiara compensate le spese del giudizio.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato

pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13, ove dovuto.

Così deciso in Roma, il 28 settembre 2023 nella camera di