CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 24 aprilie 2008 [1]

I — Introducere

1. În prezenta cauză, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale [2] (denumită în continuare „Directiva 2000/35”) se opune unei dispoziții naționale care prevede că executarea creanțelor necontestate împotriva unei autorități publice poate fi efectuată numai după expirarea unui termen de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu către respectiva autoritate.

2. Această întrebare a fost adresată în cadrul unei proceduri de executare în fața Tribunale civile di Roma, inițiată de societatea Caffaro Srl (denumită în continuare „Caffaro”) împotriva unei întreprinderi publice locale din Roma, Azienda Unità Sanitaria Locale RM/C (denumită în continuare „USL”), în temeiul unui titlu executoriu obținut de Caffaro în temeiul legislației naționale de transpunere a Directivei 2000/35 în dreptul național.

1 — Limba originală: slovena.

2 — JO L 200, p. 35, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 226.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

1. Directiva 2000/35

3. Considerentul (4) al Directivei 2000/35 prevede:

„La 29 mai 1997, Comitetul Economic și Social adoptă un aviz asupra cărții verzi a Comisiei privind achizițiile publice în Uniunea Europeană: Explorând calea înainte […].”

4. Considerentul (5) al Directivei 2000/35 prevede:

„La 4 iunie 1997, Comisia a publicat un plan de acțiune pentru piața unică care sublinia faptul că întârzierea efectuării plăților reprezintă un obstacol din ce în ce mai serios pentru succesul pieței unice.”

5. Considerentul (7) al Directivei 2000/35 prevede:

„Întreprinderile, în special cele mici și mijlocii, se confruntă cu mari greutăți administrative și financiare ca rezultat al termenelor îndelungate de plată și a întârzierii efectuării plăților. Mai mult, aceste probleme sunt o cauză majoră a insolvenței care amenință supraviețuirea întreprinderilor și duc la pierderea a numeroase locuri de muncă."

6. Considerentele (9) și (10) ale Directivei 2000/35 prevăd:

„(9) Diferențele între normele și practicile privind plățile în statele membre constituie un obstacol în calea bunei funcționări a pieței interne.

(10) Acest lucru are ca efect limitări considerabile ale tranzacțiilor comerciale între statele membre. Acest lucru contravine articolului 14 din tratat, întrucât antreprenorii trebuie să poată efectua tranzacții în întreaga piață internă în condiții care să garanteze că operațiunile transfrontaliere nu prezintă riscuri mai mari decât vânzările interne. S-ar crea denaturări ale concurenței dacă s-ar aplica norme substanțial diferite pentru operațiunile interne și transfrontaliere."

7. Considerentul (15) al Directivei 2000/35 prevede:

„Prezenta directivă definește doar termenul de «titlu executoriu», dar nu reglementează diversele proceduri ale executării silite a unui astfel de titlu și condițiile în care executarea silită a unui astfel de titlu poate fi oprită sau suspendată."

8. Considerentul (22) al Directivei 2000/35 prevede:

„Prezenta directivă ar trebui să reglementeze toate tranzacțiile comerciale, indiferent dacă sunt realizate între întreprinderi private și publice sau între întreprinderi și autorități publice, având în vedere faptul că acestea din urmă efectuează un volum considerabil de plăți către întreprinderi. Ar trebui, în consecință, să reglementeze tranzacțiile comerciale între contractanții principali și furnizorii și subcontractanții acestora."

„«titlu executoriu» înseamnă orice decizie, hotărâre judecătorească sau dispoziție de plată emisă de o instanță de judecată sau de altă autoritate competentă, fie pentru plata imediată, fie pentru plata în rate, care permite creditorului să recupereze creanțele de la debitor prin mijloace de executare silită; trebuie să conțină o decizie, hotărâre judecătorească sau dispoziție de plată executabilă provizoriu care rămâne definitivă chiar dacă debitorul face apel împotriva titlului".

9. Considerentul (23) al Directivei 2000/35 prevede:

„Articolul 5 din prezenta directivă impune ca procedura de recuperare a creanțelor necontestate să fie finalizată într-o perioadă scurtă de timp în conformitate cu legislația internă, dar nu cere statelor membre să adopte o procedură specifică sau să modifice procedurile juridice existente într-un anume fel, […]"

11. Articolul 5 din Directiva 2000/35, intitulat „Proceduri de recuperare a creanțelor necontestate", prevede:

„(1) Statele membre garantează că, în mod normal, se poate obține un titlu executoriu, indiferent de suma datorată, în termen de 90 de zile calendaristice de la înaintarea acțiunii creditorilor sau de la solicitarea adresată instanței sau altei autorități competente, cu condiția ca datoria sau aspecte ale procedurii să nu fie contestate. Această obligație revine statelor membre în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative interne.

10. Articolul 2 din Directiva 2000/35, care cuprinde definițiile, prevede la punctul 5:

(2) Respectivele acte cu putere de lege și acte administrative se aplică în aceleași condiții

tuturor creditorilor care sunt stabiliți în Comunitatea Europeană.

(3) Termenul de 90 de zile calendaristice prevăzut la alineatul (1) nu include următoarele:

(a) termenul pentru procesarea documentelor;

(b) orice întârzieri cauzate de creditori, cum ar fi termenele alocate corectării solicitărilor.

(4) Prezentul articol nu aduce atingere prevederilor Convenției de la Bruxelles privind competența și punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială.” [3]

3 — Versiune consolidată în JO 1998, C 27, p. 3.

12. Articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2000/35 prevede:

„Statele membre pot menține sau adopta dispoziții legale mai favorabile creditorului decât cele necesare pentru respectarea prezentei directive.”

B — *Dreptul italian*

13. Directiva 2000/35 a fost transpusă în legislația italiană prin Decretul legislativ nr. 231 din 9 octombrie 2002 [4] (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 231/2002”). Articolul 5 din Directiva 2000/35 a fost transpus în legislația națională prin articolul 9 din Decretul legislativ nr. 231/2002, care, în scopul accelerării procedurii de obținere a unui titlu executoriu pentru recuperarea creanțelor necontestate, a modificat mai multe prevederi ale Codului de procedură civilă italian [5].

4 — Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (GURI nr. 249 din 23 octombrie 2002). A se vedea în doctrină, de exemplu, Kindler, P., „Umsetzung der EG-Zahlungsverzugsrichtlinie in Italien”, în *Recht der Internationalen Wirtschaft*, nr. 4/2003, p. 241.

5 — Codice di procedura civile, GURI nr. 253 din 28 octombrie 1940, în versiune modificată.

14. Astfel, din decizia de trimitere reiese că procedura de obținere a unui titlu executoriu în temeiul articolului 641 din Codul de procedură civilă italian se realizează după cum urmează: după solicitare, în termen de 30 de zile, instanța pronunță o ordonanță prin care se solicită debitorului plata datoriei. Notificarea acestei ordonanțe se efectuează în termen de 10 zile. În ordonanță se precizează obligația debitorului de a plăti datoria în termen de 40 de zile sau de a formula o opoziție în același termen. În cazul în care debitorul nu formulează o opoziție în acest termen și nici nu plătește datoria, după expirarea acestui termen, creditorul obține un titlu executoriu pentru recuperarea creanței datorate. Creditorul trebuie să notifice debitorului titlul executoriu pentru a putea solicita executarea în temeiul acestuia.

15. Dispoziții speciale cu privire la executarea silită împotriva unei autorități publice sunt cuprinse în Decretul-lege nr. 669 din 31 decembrie 1996 [6] (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 669/1996”), modificat prin Legea nr. 30 din 28 februarie 1997 [7] și prin articolul 147 din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 [8] (denumită în continuare „Legea nr. 388/2000”). Articolul 147 din Legea nr. 388/2000 a prelungit termenul de suspendare a executării de la 60 de zile la 120 de zile. Articolul 14 din Decretul-lege nr. 669/1996, astfel cum a fost modificat prin articolul 147 din Legea nr. 388/2000, prevede:

„Autoritățile statului și organismele publice fără caracter economic finalizează procedura de executare a hotărârilor judecătorești și a sentințelor arbitrale executorii care implică obligația de plată a unei sume în termen de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu. Înainte de expirarea acestui termen, creditorul nu poate proceda la executarea silită și nici la notificarea dispoziției de plată.”

III — Situația de fapt, acțiunea principală și întrebarea preliminară

16. Creditoarea Caffaro a inițiat la Tribunale ordinario di Roma o procedură de executare silită împotriva debitoarei USL privind o creanță necontestată rezultată în cadrul unei tranzacții comerciale. În procedura în fața instanței naționale, creditoarea a obținut un titlu executoriu în temeiul Decretului legislativ nr. 231/2002, care transpune Directiva 2000/35 în dreptul italian. Titlul execu-

6 — Decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, GURI nr. 305 din 31 decembrie 1996.

7 — Legge 28 febbraio 1997, n. 30, GURI nr. 50 din 1 martie 1997.

8 — Legge 23 dicembre 2000, n. 388, supliment ordinar nr. 219 la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2000.

toriu a fost notificat debitoarei la 6 decembrie 2004. Dat fiind că executarea s-a efectuat prin poprirea unor sume din conturile debitoarei la Banca di Roma, titlul executoriu a fost notificat în aceeași zi și băncii. Poprirea s-a efectuat, la cererea debitoarei, la 4 aprilie 2005, iar în aceeași zi a fost notificată debitoarei și Banca di Roma o cerere de înfățișare.

17. Ședința din cadrul procedurii de executare a fost stabilită pentru 13 iunie 2006; au fost citate creditoarea, debitoarea și Banca di Roma, la care erau deschise conturile debitoarei. În cadrul ședinței, Banca di Roma a confirmat faptul că debitoarea avea sume depuse la această bancă și că se efectuase poprirea. În cadrul aceleiași ședințe, instanța de trimitere a constatat că poprirea se efectuase înainte de expirarea termenului de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu, care trebuie să se scurgă înainte de a începe executarea împotriva unei autorități publice. În acest caz și în conformitate cu legislația națională, poprirea putea să fie declarată nulă.

18. În acest context, instanța națională a solicitat să se stabilească dacă reglementarea națională care prevede că executarea împotriva unei autorități publice poate fi efectuată numai după expirarea unui termen de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu către respectiva autoritate este conformă Directivei 2000/35. În aceste împrejurări, prin decizia din 21 mai 2007, instanța de trimitere a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții o întrebare preliminară. Întrebarea instanței naționale nu a fost formulată în mod explicit, dar, ținând seama de toate informațiile transmise de instanță, aceasta poate fi formulată astfel:

„Directiva 2000/35/CE trebuie interpretată în sensul că se opune dispozițiilor unei legislații naționale precum articolul 14 din Decretul-lege nr. 669/1996, în temeiul căruia creditorul, care deține un titlu executoriu privind o plată necontestată datorată de o autoritate publică cu titlu de remunerație pentru o tranzacție comercială, nu poate solicita executarea silită împotriva respectivei autorități înainte de expirarea unui termen de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu către această autoritate?”

IV — Procedura în fața Curții

19. Decizia de trimitere a fost primită de Curte la 4 iunie 2007. În procedura scrisă, au depus observații Caffaro, guvernul italian

și Comisia. În ședința din 13 martie 2008, au fost ascultate pledoariile Caffaro, a guvernului italian și a Comisiei și răspunsurile acestora la întrebările Curții.

V — Argumentele părților

20. *Caffaro* consideră că dispoziția națională în discuție în temeiul căreia executarea silită împotriva unei autorități publice poate începe numai după expirarea unui termen de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu este contrară Directivei 2000/35. Termenul de 90 de zile pentru obținerea unui titlu executoriu, prevăzut la articolul 5 din Directiva 2000/35, ar fi astfel lipsit de sens. Potrivit articolului 1 din Directiva 2000/35, aceasta se aplică „tuturor plăților efectuate ca remunerații pentru tranzacții comerciale", și aceasta, astfel cum rezultă din considerentul (22) al directivei, pentru „toate tranzacțiile comerciale, indiferent dacă sunt realizate între întreprinderi private și publice sau între întreprinderi și autorități publice, având în vedere faptul că acestea din urmă efectuează un volum considerabil de plăți către întreprinderi". Deoarece reglementarea națională în discuție prevede un regim diferit pentru subiectele private și pentru cele publice, aceasta ar fi, în opinia Caffaro, contrară textului și spiritului Directivei 2000/35.

21. *Guvernul italian* susține că Directiva 2000/35 nu prevede termenul în care se impune recuperarea datoriei menționate în titlul executoriu, iar aplicarea directivei cu privire la executarea însăși ar fi contrară astfel din acest motiv atât textului, cât și spiritului directivei. Din articolul 5 și din considerentul (23) al Directivei 2000/35 rezultă că această directivă are ca obiect numai procedura de obținere a unui titlu executoriu, însă nu și etapa ulterioară a executării. Nici din definiția noțiunii „titlu executoriu", prevăzută la articolul 2 din Directiva 2000/35, nu se poate concluziona că creditorul trebuie să aibă posibilitatea de a-și recupera creanța imediat după obținerea titlului executoriu. Potrivit guvernului italian, interdicția de a executa o creanță împotriva autorității publice înainte de expirarea termenului de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu ar putea reprezenta o suspendare a executării silite în sensul considerentului (15) al directivei. Guvernul italian susține de asemenea că, în cazul în care Directiva 2000/35 este aplicabilă în speță, aceasta nu se opune unei reglementări naționale precum cea din acțiunea principală. Această reglementare ar fi admisibilă din motive imperative de interes general, deoarece scopul suspendării executării împotriva autorității publice ar fi numai acela de a oferi suficient timp pentru asigurarea resurselor financiare necesare pentru achitarea datoriilor, astfel încât să nu fie împiedicată activitatea autorității publice ca urmare a procedurii de executare silită.

22. *Comisia* analizează, pentru început, admisibilitatea întrebării preliminare și

susține că această întrebare este admisibilă. Procedura de executare poate fi considerată, în opinia acesteia, o procedură prin care instanței i se solicită să soluționeze un litigiu și să pronunțe o decizie cu caracter jurisdicțional în sensul articolului 234 CE, deși această procedură nu este destinată, în principiu, constatării existenței anumitor drepturi, ci urmărește numai executarea unor drepturi deja existente. În cazul popririi de fonduri ale debitorului aflate în posesia unui terț, instanța de executare finalizează procedura de executare printr-o ordonanță care autorizează transferarea fondurilor aflate în posesia terțului către creditorul care solicită recuperarea datoriei în cadrul executării („ordinanza di assegnazione del credito"). Această ordonanță constituie, în opinia Comisiei, o decizie cu caracter jurisdicțional. În plus, instanța națională trebuie să verifice întotdeauna dacă în cazul efectuării popririi au fost respectate toate cerințele de formă. În cazul unei ilegalități, instanța ar putea declara poprirea ca fiind nulă, act care constituie de asemenea o decizie cu caracter jurisdicțional.

23. Cu privire la întrebarea preliminară în sine, Comisia consideră că reglementarea italiană în litigiu nu este conformă Directivei 2000/35. Această directivă privește toate tranzacțiile comerciale, indiferent dacă acestea sunt realizate cu întreprinderi sau cu autorități publice, motiv pentru care autoritățile publice nu ar trebui să beneficieze de un tratament mai favorabil. În opinia Comisiei, în plus, termenul de obținere a unui titlu executoriu și-ar pierde utilitatea în cazul în care creditorul trebuie să aștepte până la executare încă 120 de zile de la obținerea titlului respectiv. Obiectivul directivei ar fi acela de a garanta creditorului posibilitatea de executare imediată după obținerea titlului executoriu.

VI — Aprecierea avocatului general

A — *Admisibilitate*

24. Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, pentru a aprecia dacă organismul de trimitere are caracterul unei instanțe în sensul articolului 234 CE, trebuie să se țină cont de mai multe criterii, precum temeiul legal al organismului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, aplicarea de către organism a normelor de drept [9], precum și independența și imparțialitatea acestuia [10]. În plus, este vorba despre o instanță în sensul articolului 234 CE numai dacă există o cauză pendinte

9 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec., p. 377), Hotărârea din 17 septembrie 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec., p. I-4961, punctul 23), și Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, Rec., p. I-8613, punctul 48).

10 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec., p. I-2545, punctul 7), Hotărârea din 21 aprilie 1988, Pardini (338/85, Rec., p. 2041, punctul 9), Hotărârea din 29 noiembrie 2001, De Coster (C-17/00, Rec., p. I-9445, punctul 17), și Hotărârea Wilson, citată la nota de subsol 9, punctul 48.

în fața acesteia și dacă instanța națională este chemată să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional sau o decizie definitivă [11]. Cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare, în speță se pune întrebarea dacă se poate porni de la ideea că instanța națională este chemată să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional definitivă.

25. În prezenta cauză, executarea s-a realizat în temeiul unui titlu executoriu emis în urma unei proceduri speciale și accelerate de executare („procedimento di ingiunzione") [12]. Din jurisprudența Curții reiese în mod clar că o întrebare preliminară este admisibilă dacă este adresată într-o procedură precum cea din acțiunea principală [13]. În plus, astfel cum a subliniat Curtea în jurisprudența sa, pentru a avea calitatea de instanță în sensul articolului 234 CE, nu este necesar ca procedura care se desfășoară în fața acesteia să fie de natură contradictorie [14]. O instanță națională poate adresa Curții de Justiție o întrebare preliminară independent de stadiul în care se află procedura în fața sa [15].

26. Prin urmare, întrebarea preliminară este admisibilă.

B — *Examinarea întrebării preliminare*

27. În prezenta cauză, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Directiva 2000/35 se opune unei dispoziții naționale în temeiul căreia executarea creanțelor necontestate împotriva unei autorități publice poate fi efectuată numai după expirarea unui termen de 120 de zile de la notificarea titlului execu-

11 — Ordonanța din 5 martie 1986, Greis Unterweger (318/85, Rec., p. 955, punctul 4), Hotărârea din 19 octombrie 1995, Job Centre (C-111/94, Rec., p. I-3361, punctul 9), Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Victoria Film (C-134/97, Rec., p. I-7023, punctul 14), și Hotărârea din 30 noiembrie 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Rec., p. I-10497, punctul 25).

12 — „Procedimento di ingiunzione" (procedura de somație) este reglementată de articolele 633-656 din Codul de procedură civilă italian. A se vedea detalii cu privire la această procedură în Franco, G., *Guida al procedimento di ingiunzione*, ediția a treia, Guiffrè Editore, Milano, 2001.

13 — Hotărârea din 21 februarie 1974, Birra Dreher (162/73, Rec., p. 201, punctul 3), Hotărârea din 28 iunie 1978, Simmenthal (70/77, Rec., p. 1453, punctul 9), Hotărârea din 9 noiembrie 1983, San Giorgio (199/82, Rec., p. 3595, punctul 8), Hotărârea din 15 decembrie 1993, Ligur Carni și alții (C-277/91, C-318/91 și C-319/91, Rec., p. I-6621, punctul 16), Hotărârea din 3 martie 1994, Eurico Italia și alții (C-332/92, C-333/92 și C-335/92, Rec., p. I-711, punctul 11), precum și Hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec., p. I-1783, punctul 12).

14 — Hotărârile Eurico Italia și alții, citată la nota de subsol 13, punctul 11, Corsica Ferries, citată la nota de subsol 13, punctul 12, și Job Centre, citată la nota de subsol 11, punctul 9. A se vedea, de exemplu, în doctrină Wegener, B., în Calliess, C., Ruffert, M. (ed.), *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, ediția a treia, Beck, München, 2007, comentariu la articolul 234 CE, p. 2062, nota de subsol 52.

15 — Hotărârea din 14 decembrie 1971, Politi (43/71, Rec., p. 1039, punctul 5), Hotărârile Birra Dreher, citată la nota de subsol 13, punctul 3, Simmenthal, citată la nota de subsol 13, punctele 8 și 9, precum și San Giorgio, citată la nota de subsol 13, punctul 8. A se vedea în doctrină Gaitanides, C., în von der Groeben, H., Schwarze, J. (ed.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, ediția a șasea, Nomos, Baden-Baden, 2003, volumul 4, comentariu la articolul 234 CE, p. 1405, punctul 53.

toriu către respectiva autoritate. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35 prevede că statele membre trebuie să garanteze că, în mod normal, în termen de 90 de zile de la înaintarea acțiunii, creditorul poate obține un titlu executoriu pentru recuperarea creanțelor necontestate. Acest articol prevede astfel un termen pentru obținerea titlului executoriu, fără a cuprinde însă dispoziții cu privire la etapa ulterioară obținerii acestuia. Din acest motiv, se pune întrebarea dacă etapa ulterioară obținerii titlului executoriu este de competența Comunității. Pentru început, în aprecierea noastră vom face referire la problema repartizării competențelor între Comunitate și statele membre în cadrul Directivei 2000/35, iar în continuare vom analiza interpretarea anumitor dispoziții ale acestei directive.

1. Repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre în cadrul Directivei 2000/35

28. Directiva 2000/35 nu armonizează toate prevederile cu privire la întârzierea efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale, ci reglementează numai anumite aspecte ale prevenirii întârzierii efectuării plăților, de exemplu dobânzile în cazul întârzierii efectuării plăților (articolul 3), dreptul de retenție (articolul 4) și procedurile de recuperare a creanțelor necontestate (articolul 5) [16]. Astfel, Directiva 2000/35 reprezintă o măsură de armonizare minimă [17] în domeniul combaterii întârzierii efectuării plăților și, din acest motiv, în mai multe dispoziții, aceasta face trimitere la aplicarea dispozițiilor de drept național.

29. Motivul pentru care Directiva 2000/35 armonizează numai parțial mecanismele pentru prevenirea întârzierii efectuării plăților este acela că domeniile care nu sunt armonizate de această directivă nu sunt de competența Comunității. Considerentul (12) prevede, în acest sens, că respectiva directivă se limitează la un minim necesar în vederea îmbunătățirii funcționării pieței interne și că la adoptarea acesteia s-a respectat principiul subsidiarității. Prin urmare, este important ca și la interpretarea directivei să fie respectate limitele competențelor Comunității.

30. În jurisprudența sa anterioară, Curtea a definit limitele competențelor Comunității în domeniile reglementate de această directivă.

16 — A se vedea Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Italia (C-302/05, Rep., p. I-10597, punctul 23).

17 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Italia, citată la nota de subsol 16, punctul 24, Concluziile avocatului general Maduro prezentate la 18 octombrie 2007 în cauza 01051 Telecom, punctul 35, și Hotărârea din 3 aprilie 2008, 01051 Telecom (C-306/06, Rep., p. I-1923, punctul 21). A se vedea în doctrină Mengozzi, P., *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. L'interpretazione delle norme nazionali di attuazione delle direttive comunitarie*, Cedam, Padova, 2007, p. 1-4.

Astfel, de exemplu, în cauza Comisia/Italia [18], Curtea a hotărât că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2000/35, care reglementează dreptul de retenție, prevede numai posibilitatea vânzătorului și a cumpărătorului de a fi în mod expres de acord cu o clauză prevăzând dreptul de retenție înainte de livrarea bunurilor și posibilitatea vânzătorului de a păstra dreptul de proprietate asupra bunurilor până la plata integrală a acestora [19], nereglementând însă dacă această clauză ce prevede dreptul de retenție trebuie confirmată în fiecare factură emisă pentru livrările succesive și care prezintă o dată certă [20]. În cauza QDQ Media [21], Curtea de Justiție a decis că, din cauza lipsei efectului orizontal al Directivei 2000/35, această directivă nu poate fi utilizată ca atare pentru a justifica o obligație de a lua în calcul costurile pentru delegarea unui avocat de către creditor în cadrul unei proceduri judiciare de recuperare a creanței, în cazul în care o astfel de obligație nu este prevăzută în dreptul național. În schimb, în cauza 01051 Telecom [22], avocatul general Maduro a susținut punctul de vedere potrivit căruia, în ceea ce privește articolul 3 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Directiva 2000/35, care reglementează dreptul la dobânzi de întârziere al creditorului, nu s-ar pune problema unei delimitări a competențelor, deoarece acest articol nu ar conține nicio trimitere la sistemele juridice ale statelor membre [23].

31. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35, dispoziția-cheie care trebuie interpretată de Curte în prezenta cauză, prezintă astfel importanță din perspectiva delimitării între competențele Comunității și cele ale statelor membre. Importanța sa pentru delimitarea competențelor rezultă deja din evoluția conținutului acestui articol. În prima propunere pentru Directiva 2000/35 [24], articolul 5 prevedea că statele membre „instituie o procedură accelerată de recuperare a creanțelor pentru datorii necontestate” [25]. Consiliul, în procedura de codecizie, a constatat că nu intră în competența Comunității să impună statelor membre adoptarea unei proceduri noi de recuperare a creanțelor necontestate [26]. Dat fiind că această prevedere era esențială pentru combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale, Consiliul a solicitat modificarea sa astfel încât statele membre să nu trebuiască să adopte o nouă procedură pentru recuperarea creanțelor necontestate, ci să garanteze mai degrabă că, în cadrul procedurilor deja exis-

18 — Hotărâre citată la nota de subsol 16.

19 — *Ibidem*, punctul 29.

20 — *Ibidem*, punctul 31. A se vedea în doctrină, de exemplu, Montfort, C., „Opposabilité de la clause de réserve et propriété”, *Revue Lamy droit des affaires*, nr. 14/2007, p. 59.

21 — Hotărârea din 10 martie 2005, QDQ Media (C-235/03, Rec., p. I-1937).

22 — Concluziile avocatului general Maduro prezentate în cauza 01051 Telecom (citate la nota de subsol 17).

23 — A se vedea Concluziile avocatului general Maduro prezentate în cauza 01051 Telecom (citate la nota de subsol 17, punctul 35). Curtea nu a menționat în mod expres acest aspect în Hotărârea din 3 aprilie 2008, pronunțată în cauza 01051 Telecom (citată la nota de subsol 17); aceasta s-a limitat să constate la punctul 21 că Directiva 2000/35 nu efectuează o armonizare completă a tuturor normelor referitoare la întârzierea efectuării plăților în cazul tranzacțiilor financiare.

24 — Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale, COM (1998) 126 final (JO 1998, C 168, p. 13). Același mod de redactare a articolului 5 a fost menținut și în propunerea modificată a acestei directive, COM (1998) 615 final (JO 1998, C 374, p. 4).

25 — A se vedea în doctrină, de exemplu, Knapp, A., „Das Problem der bewussten Zahlungsverzögerung im inländischen und EU-weiten Handelsverkehr”, în *RabelsZ*, nr. 63/1999, p. 327.

26 — Poziția comună (CE) nr. 36/1999 din 29 iulie 1999 a Consiliului, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în vederea adoptării Directivei 1999/[...]/CE a Parlamentului European și a Consiliului din [...] privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale [JO C 284, p. 1, punctul (v) din considerații]. În doctrină, a se vedea, cu privire la poziția comună, Lardeux, G., „La lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales: position commune du Conseil no 36/1999 du 29 juillet 1999 en vue de l'adoption d'une directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales”, în *La semaine juridique. Entreprise et affaires*, nr. 35/2000, p. 1318.

tente, creditorul poate în mod normal să obțină un titlu executoriu în termen de 90 de zile de la înaintarea acțiunii [27].

32. Directiva 2000/35 face parte din categoria reglementărilor comunitare care influențează procedurile de executare ale statelor membre [28]. La nivel comunitar, au fost deja adoptate mai multe reglementări cu o asemenea influență: Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului din 22 decembrie 2000 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială [29], Regulamentul (CE) nr. 805/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 aprilie 2004 privind crearea unui titlu executoriu european pentru creanțele necontestate [30] și Regulamentul (CE) nr. 1896/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2006 de instituire a unei proceduri europene de somație de plată [31]. Aceste regulamente privesc numai procedurile de executare transfrontaliere [32], nu însă și o procedură precum cea din acțiunea principală, în care executarea se realizează pe teritoriul unui singur stat membru. Regulamentele menționate au fost adoptate în temeiul articolului 61 litera (c) CE [33], care permite adoptarea de măsuri în domeniul cooperării judiciare în temeiul articolului 65 CE; acesta permite numai adoptarea de măsuri care țin de domeniul cooperării judiciare cu efecte transfrontaliere. Situația în prezenta cauză este însă diferită, deoarece se pune problema delimitării între competențele Comunității și cele ale statelor membre cu privire la procedurile de executare desfășurate pe teritoriul unui singur stat membru.

33. Pe de o parte, este de înțeles tendința statelor membre de a-și menține competența

27 — Poziția comună nr. 36/1999 a Consiliului, citată la nota de subsol 26, punctul (v) din considerații.

28 — Prima etapă în acest domeniu s-a realizat prin Convenția de la Bruxelles din 27 septembrie 1968 privind competența judiciară și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială (JO 1972, L 299, p. 32; versiune consolidată în JO 1998, C 27, p. 3) (așa-numita Convenție de la Bruxelles). Această convenție reprezintă primul instrument juridic comunitar care reglementează conflictele de competență între instanțele statelor membre ale Comunității și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, prin care Comunitatea a dobândit noi competențe de cooperare în domeniul justiției în materie civilă, Consiliul a adoptat Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului din 22 decembrie 2000 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (JO L 12, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 74). Acest regulament a înlocuit Convenția de la Bruxelles pentru toate statele membre, cu excepția Danemarcei. Cu privire la competența Comunității în materie, a se vedea, de exemplu, Heß, B., „Die «Europäisierung» des internationalen Zivilprozessrechts durch den Amsterdamer Vertrag — Chancen und Gefahren", în *Neue Juristische Wochenschrift*, nr. 1/2000, p. 23.

29 — Citat la nota de subsol 28.

30 — JO L 143, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 3.

31 — JO L 399, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 108.

32 — Micklitz, H.-W., și Rott, P., „Vergemeinschaftung des EuGVÜ in der Verordnung (EG) Nr. 44/2001", în *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, nr. 1/2002, p. 15, susțin că Regulamentul nr. 44/2001 reglementează recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială pronunțate în alte state membre. Stadler, A., „From the Brussels Convention to Regulation 44/2001: Cornerstones of a European law of civil procedure", în *Common Market Law Review*, nr. 6/2005, p. 1637, susține că Regulamentul nr. 44/2001 reglementează recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială între statele membre. Rijavec, V., „Postopek potrditve Evropskega izvršilnega naslova", în *Podjetje in delo*, nr. 5/2007, p. 791, afirmă că Regulamentul nr. 805/2004 privind titlul executoriu european reprezintă o modificare în sistemul de executare în temeiul hotărârilor judecătorești pronunțate în alte state. Sujecki, B., „Das Europäische Mahnverfahren", în *Neue Juristische Wochenschrift*, nr. 23/2007, p. 1622, susține că, prin procedura prevăzută în Regulamentul nr. 1896/2006, se realizează o simplificare și o accelerare a procedurii de recuperare transfrontalieră a creanțelor necontestate.

33 — Regulamentul nr. 44/2001 se întemeiază, pe lângă articolul 61 litera (c) CE, și pe articolul 67 alineatul (1) CE, iar Regulamentul nr. 805/2004 se întemeiază și pe articolul 67 alineatul (5) CE.

pentru partea din procedurile de executare care privește numai executarea pe teritoriul statului membru în cauză. Procedura de executare este un sistem echilibrat, în care modificarea unui element produce efecte asupra celorlalte elemente ale procedurii. Pe de altă parte, astfel cum vom observa în continuarea analizei, statele membre au obligația totuși de a respecta dreptul comunitar în exercitarea competențelor proprii în acest domeniu.

2. Interpretarea Directivei 2000/35

34. Astfel cum s-a arătat anterior deja, articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35 prevede că un titlu executoriu pentru recuperarea unor creanțe necontestate se obține în general în termen de 90 de zile de la înaintarea acțiunii. În cazul unei interpretări lingvistice stricte a textului respectivului articol, competența Comunității cuprinde etapa de obținere a titlului executoriu, în timp ce etapa ulterioară obținerii titlului executoriu este de competența statelor membre [34]. În opinia noastră, Directiva 2000/35 se opune totuși reglementării italiene care prevede o suspendare a executării împotriva autorității publice de 120 de zile de la obținerea titlului executoriu [35]. În speță, trebuie să se țină seama în special de obiectivul directivei, motiv pentru care interpretarea teleologică prezintă importanță decisivă pentru răspunsul la întrebarea instanței de trimitere [36]. Directiva trebuie să fie interpretată astfel încât prin intermediul interpretării să fie garantat efectul util al acesteia [37].

34 — Acest punct este confirmat și de studiul *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, întocmit în 2006 pentru Comisia Europeană de cabinetul de avocatură Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche sub îndrumarea lui Jean Albert. Studiul poate fi accesat la adresa http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf (p. 61, 170).

35 — Deoarece răspunsul la întrebarea preliminară nu este în totalitate lipsit de îndoială, prezenta cauză poate fi considerată, din perspectiva teoriei dreptului, un „caz dificil" („hard case"), spre deosebire de un „caz clar" („clear case"). A se vedea în acest sens Hart, H. L. A., *The Concept of Law (With a Postscript edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz)*, ediția a doua, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 307, care subliniază că judecătorii dispun în asemenea cazuri de o marjă de apreciere în limita căreia creează dreptul. Pentru o opinie contrară, a se vedea Dworkin, R., „Hard Cases", *în Harvard Law Review*, anul 88, 1975, p. 1075. A se vedea în plus Alexy, R., *A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 8, care relativizează și noțiunea „caz clar"; în esență, această claritate ar exista numai aparent, deoarece în orice moment este posibilă identificarea de argumente împotriva unei decizii adoptate într-un astfel de caz.

36 — A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Maduro prezentate la 18 iulie 2007 în cauza Suedia/Comisia (Hotărârea din 18 decembrie 2007, C-64/05 P, Rep., p. I-11389), punctul 26, în care un rol prioritar a revenit interpretării sistematice și teleologice în raport cu interpretarea literală, care nu a oferit un răspuns fără echivoc. A se vedea și Delnoy, P., *Élements de méthodologie juridique*, ediția a doua, Larcier, Bruxelles, 2006, p. 93, care subliniază că se impune și interpretarea unui text fără echivoc, cu privire la care se poate concluziona că o interpretare literală este insuficientă pentru o înțelegere corectă a textului. Pechstein, M., și Drechsler, C., în Reisenhuber, K. (ed.), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, De Gruyter Recht, Berlin, 2006, p. 171, afirmă că interpretarea teleologică a fost utilizată frecvent de către Curte, în primul rând pentru a garanta atingerea obiectivelor dreptului comunitar. Argumente similare au fost prezentate de Reisenhuber, K., în *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, citat anterior, p. 261, care susține că interpretarea teleologică are o importanță decisivă în cadrul interpretării dreptului comunitar. A se vedea, în contextul interpretării directivelor, și Schmidt-Kessel, M., Reisenhuber, K., *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, citat anterior, p. 404, 405.

37 — A se vedea în doctrină, cu privire la „effet utile" ca principiu de interpretare Pechstein, M., Drechsler, C., Reisenhuber, K., *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis*, citat anterior (nota de subsol 36), p. 172, Oppermann, T., *Europarecht*, ediția a treia, Beck, München, 2005, p. 160, punctele 69 și 70.

35. Directiva 2000/35 are ca scop prevenirea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale pentru a elimina astfel obstacolele în calea bunei funcționări a pieței interne datorate întârzierii efectuării plăților [38]. În acest context, considerentul (5) al Directivei 2000/35 prevede că întârzierea efectuării plăților reprezintă un obstacol din ce în ce mai serios pentru succesul pieței unice. În considerentele (9) și (10) se subliniază că diferențele între normele și practicile privind plățile în statele membre limitează considerabil relațiile comerciale dintre statele membre [39]. Unul dintre instrumentele de prevenire a întârzierii efectuării plăților este reprezentat de termenul de 90 de zile pentru obținerea unui titlu executoriu pentru recuperarea creanțelor necontestate, prevăzut la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35.

36. Directiva 2000/35 urmărește în principal protejarea întreprinderilor mici și mijlocii de întârzierile efectuării plăților. În acest sens, considerentul (7) al Directivei 2000/35 prevede că „[î]ntreprinderile, în special cele mici și mijlocii, se confruntă cu mari greutăți administrative și financiare” ca rezultat al întârzierii efectuării plăților și că „aceste probleme sunt o cauză majoră a insolvenței care amenință supraviețuirea întreprinderilor”. Aceste întreprinderi, care au o importanță deosebită pentru dezvoltarea

38 — A se vedea în doctrină, de exemplu, Hänlein, A., „Die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und ihre Umsetzung in Deutschland”, în *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, nr. 22/2000, p. 680; Schulte-Braucks, R., „Zahlungsverzug in der Europäischen Union”, în *Neue Juristische Wochenschrift*, nr. 2/2001, p. 104; Schulte-Braucks, R., Ongena, S., „The Late Payment Directive — a Step towards an emerging European Private Law?”, în *European Review of Private Law*, nr. 4/2003, p. 524; Milo, J. M., „Combating Late Payment in Business Transactions: How a New European Directive Has Failed to Set a Substantial Minimum Standard Regarding National Provisions on Retention of Title”, în *European Review of Private Law*, nr. 3/2003, p. 380. Cu privire la principiile Directivei 2000/35, a se vedea de asemenea Pandolfini, V., *La nuova normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerziali. Commento al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231. Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 1-3.

39 — Directiva a fost adoptată pentru atingerea acestui obiectiv în temeiul articolului 95 CE, care nu poate constitui temeiul juridic al unei reglementări comunitare decât dacă această reglementare are drept obiectiv contribuția efectivă la instituirea și la îmbunătățirea condițiilor de funcționare a pieței interne și doar dacă ea contribuie la eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor sau a serviciilor ori la eliminarea denaturării concurenței. În temeiul acestui articol, nu pot fi adoptate dispoziții care au numai ca efect secundar ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne. A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, Rec., p. I-11453, punctele 59 și 60), Hotărârea din 6 decembrie 2005, Regatul Unit/Parlamentul European și Consiliul (C-66/04, Rec., p. I-10553, punctele 59 și 64), precum și Hotărârea din 12 decembrie 2006, Germania/Parlamentul European și Consiliul (C-380/03, Rec., p. I-11573, punctul 37). A se vedea în plus concluziile noastre prezentate la 15 noiembrie 2007 în cauza Quelle (Hotărârea din 17 aprilie 2008, C-404/06, Rep., p. I-2685, punctul 54). A se vedea în doctrină, de exemplu, Kahl, W., în Calliess, C., Ruffert, M. (ed.), *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, citat anterior (nota de subsol 14), comentariu la articolul 95 CE, p. 1262; Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., von der Groeben, H., Schwarze, J. (ed.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, citat la nota de subsol 15, volumul 2, comentariu la articolul 95 CE, p. 1405, punctul 7.

economică în Comunitate [40], sunt afectate cel mai puternic de întârzierea efectuării plăților, deoarece, în astfel de situații, nu dispun de mijloace financiare suficiente pentru a beneficia de finanțare pe termen lung. Întreprinderile mici și mijlocii se finanțează în principal prin credite pe termen scurt și, prin urmare, de cele mai multe ori, nu pot face față presiunii generate de întârzierea efectuării plăților, motiv pentru care sunt nevoite adeseori să declare falimentul [41].

37. Directiva 2000/35 are ca scop prevenirea întârzierii efectuării plăților în cazul tuturor tranzacțiilor comerciale, inclusiv în cazul celor în care debitorii au calitatea de autorități publice. Aceasta înseamnă că directiva trebuie să prevină și întârzierea efectuării plăților în materia contractelor de achiziții publice, astfel cum rezultă din considerentul (4) al acestei directive [42]. În acest context, în directivă, noțiunea utilizată este „autoritate publică", interpretată în sens larg; „autoritatea publică" este asimilată la articolul 2 alineatul (1) cu „orice autoritate contractantă sau entitate, conform definiției din directivele privind achizițiile publice" [43]. Din Raportul Comisiei cu privire la eficiența legislației comunitare în domeniul întârzierii efectuării plăților [44] rezultă că, în numeroase state membre, guvernele sunt într-adevăr plătitorii cu cele mai mari întârzieri [45]. Prin urmare, plata la termen efectuată de către autoritățile publice prezintă o importanță decisivă pentru buna funcționare a procedurilor de achiziții publice și, în consecință, pentru funcționarea pieței comune.

38. Dispoziția legală italiană în litigiu prevede că un titlu executoriu împotriva unei autorități publice, obținut în mod valabil, conform Directivei 2000/35, în termen de 90 de zile, nu poate fi executat pentru o perioadă suplimentară de 120 de zile de la notificarea către autoritatea publică. În temeiul acestei dispoziții, în această perioadă pot fi efectuate procedurile necesare pentru executare, fără posibilitatea de a începe însă executarea în sine. În practică, această dispoziție are același efect ca și când ar prevedea că un creditor obține titlul executoriu în termen de 120 de zile de la formularea acțiunii sau de la solicitarea adresată instanței sau altei autorități competente. Termenul scurt de 90 de zile pentru obținerea unui titlu executoriu,

40 — Această situație este subliniată, de exemplu, în concluziile Președinției Consiliului European de la Bruxelles (reuniunea din 23/24 martie 2006), 7775/1/06 REV 1, p. 8, punctul 28, care pot fi accesate la adresa http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf

41 — A se vedea studiul *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, citat la nota de subsol 34, p. 20.

42 — În acest context, considerentul (4) al Directivei 2000/35 face referire la avizul Comitetului Economic și Social asupra „Cărții verzi a Comisiei privind achizițiile publice în Uniunea Europeană: Explorând calea înainte […]" (JO 1997, C 287, p. 92), prin care Comitetul Economic și Social atrage atenția, printre altele, asupra problemei întârzierii efectuării plăților în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice.

43 — Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50), Directiva 93/36/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri (JO L 199, p. 1), Directiva 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 199, p. 54) și Directiva 93/38/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO L 199, p. 84).

44 — A se vedea studiul *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, citat la nota de subsol 34.

45 — A se vedea studiul *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, citat la nota de subsol 34, p. 208.

prevăzut la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35, își pierde astfel sensul.

39. Din această perspectivă se impune și interpretarea considerentului (15) al Directivei 2000/35, care prevede, printre altele, că directiva nu reglementează condițiile în care executarea silită a unui astfel de titlu poate fi oprită sau suspendată. Guvernul italian susține că suspendarea executării împotriva autorității reprezintă o suspendare a executării în sensul considerentului (15) al Directivei 2000/35. Acest argument nu este convingător. La fel ca în cazul interpretării articolului 5 alineatul (1), și în ceea ce privește considerentul (15) al Directivei 2000/35 se poate afirma că decizia cu privire la condițiile în care executarea poate fi oprită sau suspendată rămâne într-adevăr la aprecierea statelor membre, dar că acestea nu pot stabili condiții care să excludă aplicarea eficientă a prevederilor directivei. Această interpretare a Directivei 2000/35 nu afectează cu nimic competența generală a statelor membre de a reglementa prin legislația națională condițiile pentru oprirea sau suspendarea executării.

40. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35 face parte din categoria prevederilor directivei care fac trimitere la aplicarea dispozițiilor naționale. În acest sens, acest articol poate fi comparat cu articolul 4 alineatul (1) din directivă, cu privire la dreptul de retenție, examinat de Curte în cauza Comisia/Italia [46]. În Hotărârea Comisia/Italia, Curtea a lăsat în sarcina legislației naționale să reglementeze dacă această clauză prevăzând dreptul de retenție trebuie confirmată în fiecare factură emisă pentru livrările succesive și care prezintă o dată certă. În lumina celor expuse mai sus, ar fi posibil să se argumenteze că și reglementarea chestiunii avută în vedere în prezenta cauză ar trebui să fie lăsată în sarcina legislației naționale. Cu toate acestea, problematica celor două cauze diferă semnificativ. Legislația italiană din cauza Comisia/Italia citată anterior reglementa numai efectul clauzei ce prevedea dreptul de retenție, stabilind, așadar, numai una dintre caracteristicile unei astfel de clauze. Or, dispozițiile italiene avute în vedere în prezenta cauză nu stabilesc caracteristicile pentru obținerea unui titlu executoriu, ci lipsesc de conținut termenul redus pentru obținerea acestuia.

41. Reglementarea italiană contravine obiectivului Directivei 2000/35 și din cauză că oferă un regim preferențial autorităților publice în raport cu întreprinderile. Astfel, reglementarea exclude, pe de o parte, posibilitatea unei protecții eficiente în special a întreprinderilor mici și mijlocii și împiedică, pe de altă parte, plățile la termen în ceea ce privește contractele de achiziții publice.

46 — Hotărârea citată la nota de subsol 16.

Guvernul italian susține că tratamentul privilegiat acordat autorităților publice ar fi justificat de motive imperative de interes general, deoarece, prin suspendarea executării, ar fi asigurată buna funcționare a autorităților publice. Acest argument nu poate justifica reglementarea națională în litigiu. Ca urmare a prelungirii termenului de plată, autoritățile publice împrumută în cele din urmă de la creditorii lor bani pe care autoritățile îi datorează creditorilor încă de la scadența creanței. De asemenea, creditorii, în speță întreprinderile cărora autoritățile publice le datorează bani, pot invoca argumentul că, din cauza întârzierii efectuării plăților, nu își pot desfășura activitatea fără impedimente și nu pot garanta solvabilitatea activității lor. Încasarea la termen a plăților prezintă o importanță deosebită pentru aceste întreprinderi, deoarece, în caz de incapacitate de plată, există riscul falimentului, în timp ce acest risc nu există în cazul unei autorități publice. De asemenea, trebuie avut în vedere că, potrivit articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2000/35, statele membre pot menține sau adopta dispoziții legale mai favorabile creditorului; *per a contrario*, rezultă că situația în care un stat membru adoptă dispoziții legale mai favorabile debitorului este în contradicție cu directiva respectivă.

42. Trebuie ținut seama de faptul că, înainte chiar de expirarea termenului de transpunere a unei directive în legislația națională, statele membre trebuie să evite adoptarea unor dispoziții de natură să compromită în mod grav rezultatul impus prin această directivă [47]. În acest context, se menționează că, la 23 decembrie 2000, așadar la șase luni de la adoptarea Directivei 2000/35 [48] și înainte de expirarea, la 8 august 2002 [49], a termenului de transpunere a acestei directive, Italia a prelungit termenul inițial de suspendare a executării de la 60 de zile la 120 de zile. Conduita Italiei poate fi calificată drept eludare a scopului directivei, fiind un caz de *in fraudem legis agere* [50]. La transpunerea unei directive în legislația națională, în sensul articolului 249 alineatul (3) CE, este lăsată statelor membre competența în ceea ce privește forma și mijloacele de transpunere, dar directiva este obligatorie cu privire la rezultatul care trebuie atins. În conformitate cu jurisprudența constantă, statele membre trebuie să transpună directiva în scopul asigurării efectului util („effet utile”) al acesteia [51] și

47 — Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 45), Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, Rec., p. I-4431, punctul 58), și Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Rec., p. I-9759, punctul 42). A se vedea în doctrină Lenaerts, K., și Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, ediția a doua, Sweet & Maxwell, Londra, 2005, p. 768.

48 — Directiva 2000/35 a fost adoptată la 29 iunie 2000.

49 — Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2000/35.

50 — Potrivit Paulus, Digesta 1, 3, 29. Kranjc, J., *Latinski pravni reki, Cankarjeva založba*, Ljubljana, 1998, p. 116. Kranjic îl citează pe Paulus, care arată că diferența dintre o încălcare și o eludare a legii este aceea că, în cazul încălcării, este vorba despre o conduită contrară prevederilor legale, iar în cazul eludării, dimpotrivă, despre o conduită aparent conformă dispozițiilor legale, dar care eludează efectiv scopul acestora.

51 — Jurisprudența cu privire la efectul util („effet utile”) este bogată. A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 12 septembrie 1996, Gallotti și alții (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 și C-157/95, Rec., p. I-4345, punctul 14), Hotărârea din 14 iulie 2005, Comisia/Germania (C-386/03, Rec., p. I-6947, punctul 28), Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, Rec., p. I-6057, punctul 93), Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium (C-250/06, Rep., p. I-11135, punctul 45), și Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rep., p. I-11767, punctul 80).

al respectării obiectivelor acesteia în cadrul transpunerii [52].

43. Deși interpretarea literală a articolului 5 alineatul (1) din Directiva 2000/35 conduce la concluzia că etapa ulterioară obținerii titlului executoriu nu intră în competența Comunității, statele membre nu au dreptul să își exercite competențele într-un mod care încalcă scopul dreptului comunitar în vigoare. Astfel, repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre nu înseamnă că acestea din urmă, în exercitarea competențelor care le revin, pot adopta dispoziții prin care să încalce scopul directivei. În temeiul articolului 10 primul paragraf CE, statele membre „iau toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din prezentul tratat sau care rezultă din actele instituțiilor Comunității". În sensul articolului 10 al doilea paragraf CE, statele membre trebuie „[să se abțină] să ia măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor [...] tratat[ului]". O obligație similară de respectare a dreptului comunitar în domenii care intră în competența statelor membre există, de exemplu, în domeniul impozitării directe [53], al sistemelor de securitate socială [54] sau al educației [55].

44. În final, dorim să subliniem că Directiva 2000/35 nu se poate opune în întregime reglementării italiene în litigiu, ci numai cu privire la domeniul de aplicare materială al directivei, prin urmare în măsura în care sunt avute în vedere creanțe necontestate rezultate din tranzacții comerciale. Directiva 2000/35 nu privește alte categorii

52 — În acest sens, Conti afirmă, cu privire la Directiva 2000/35, că se impune respectarea *voluntas legis* la transpunerea acesteia. A se vedea Conti, R., „La direttiva 2000/35/CE sui ritardati pagamenti e la legge comunitaria 2001 di delega al Governo per la sua attuazione", în *Corriere giuridico*, nr. 6/2002, p. 815. Cu privire la „effet utile" a se vedea, printre altele, Baron, F., și alții, *Union Européenne 2006-2007. Memento pratique Francis Lefebvre*, Editions Francis Lefebvre, Levallois, 2005, p. 19, punctul 85; Lenaerts, K., Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, ediția a doua, Sweet & Maxwell, Londra, 2005, p. 531, citat la nota de subsol 47, p. 531. Atingerea obiectivelor normelor comunitare reprezintă o obligație de rezultat pentru statele membre. A se vedea Schmidt, G., von der Groeben, H., Schwarze, J. (ed.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, citat la nota de subsol 15, volumul 4, comentariu la articolul 249, p. 786, punctul 38.

53 — Domeniul impozitării directe ca atare nu intră în competența Comunității, dar statele membre trebuie să își exercite competențele cu respectarea dreptului comunitar. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 14 februarie 1995, Schumacker (C-279/93, Rec., p. I-225, punctul 21), Hotărârea din 21 noiembrie 2002, X și Y (C-436/00, Rec., p. I-10829, punctul 32), și Hotărârea din 11 martie 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Rec., p. I-2409, punctul 44).

54 — În Hotărârea din 16 mai 2006, Watts (C-372/04, Rec., p. I-4325, punctul 92), Curtea a constatat, de exemplu: „Cu toate că este cert că dreptul comunitar nu restrânge competența statelor membre de a-și organiza sistemele de securitate socială și că, în lipsa unei armonizări la nivel comunitar, fiecare stat membru are posibilitatea de a stabili prin legislație condițiile de acordare a prestațiilor în materie de securitate socială, totuși, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte dreptul comunitar, în special dispozițiile referitoare la libera prestare a serviciilor". A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 iulie 2001, Smits și Peerbooms (C-157/99, Rec., p. I-5473, punctul 46), precum și Hotărârea din 13 mai 2003, Müller-Fauré și van Riet (C-385/99, Rec., p. I-4509, punctul 17).

55 — În această privință, Curtea a subliniat că deși statele membre sunt competente în ceea ce privește conținutul învățământului și organizarea sistemelor lor educaționale, nu este mai puțin adevărat că această competență trebuie să se exercite cu respectarea dreptului comunitar. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz (C-76/05, Rep., p. I-6849, punctul 70), precum și Hotărârea din 23 octombrie 2007, Morgan și Bucher (C-11/06 și C-12/06, Rep., p. I-9161, punctul 24).

de creanțe, motiv pentru care nu poate produce efecte asupra reglementării italiene cu privire la aceste creanțe. Concluzia că Directiva 2000/35 se opune unei reglementări similare celei din acțiunea principală nu conferă însă Comunității o competență generală pentru reglementarea procedurilor de executare silită fără impact transfrontalier.

VII — Concluzie

45. Având în vedere constatările care precedă, propunem Curții să se pronunțe în sensul că Directiva 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale trebuie interpretată în sensul că se opune dispozițiilor unei legislații naționale precum articolul 14 din Decretul-lege nr. 669/1996, în temeiul căruia un creditor care a obținut un titlu executoriu pentru recuperarea unei creanțe necontestate datorate de o autoritate publică în temeiul unei tranzacții comerciale nu poate solicita executarea silită împotriva acestei autorități înainte de expirarea unui termen de 120 de zile de la notificarea titlului executoriu către respectiva autoritate.