Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

28 ianuarie 2020*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Directiva 2011/7/UE – Combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale – Tranzacții comerciale în care debitorul este o autoritate publică – Obligația statelor membre de a se asigura că termenul de plată acordat autorităților publice nu depășește 30 sau 60 de zile – Obligație de rezultat”

În cauza C-122/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 14 februarie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de G. Gattinara și de C. Zadra, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino și de F. De Luca, avvocati dello Stato,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamna A. Prechal și domnii M. Safjan și S. Rodin, președinți de cameră, domnii L. Bay Larsen și T. von Danwitz, doamna C. Toader, domnul F. Biltgen, doamna K. Jürimäe și domnul N. Piçarra (raportor), judecători,

avocat general: domnul G. Hogan,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, întrucât nu s-a asigurat și încă nu se asigură că autoritățile sale publice nu depășesc termenele de 30 sau de 60 de zile calendaristice pentru efectuarea plății datoriilor lor comerciale, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2011/7/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (JO 2011, L 48, p. 1) și în special obligațiile prevăzute la articolul 4 din directiva menționată.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2 Considerentele (3), (9), (12), (14), (23) și (25) ale Directivei 2011/7 au următorul cuprins:

„(3) În cadrul tranzacțiilor comerciale între operatori economici sau între operatori economici și autorități publice, numeroase plăți sunt efectuate mai târziu decât a fost stabilit în contract sau menționat în condițiile comerciale generale. Deși mărfurile sunt livrate sau serviciile sunt prestate, numeroase facturi corespunzătoare acestora sunt achitate mult după scadență. Astfel de întârzieri în efectuarea plăților afectează lichiditățile întreprinderilor și complică situația financiară a acestora. Acestea afectează, de asemenea, competitivitatea și rentabilitatea întreprinderilor, odată ce creditorul trebuie să obțină finanțări externe din cauza efectuării cu întârziere a plăților. […]

[…]

(9) 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 autoritățile publice efectuează un volum considerabil de plăți către întreprinderi. Prezenta directivă ar trebui, în consecință, să reglementeze tranzacțiile comerciale între contractanții principali și furnizorii și subcontractanții acestora.

[…]

(12) Întârzierea în efectuarea plăților constituie o încălcare a contractului care, în majoritatea statelor membre, a devenit atractivă din punct de vedere financiar pentru debitori, datorită dobânzilor mici sau inexistente aplicate pentru întârzierea în efectuarea plăților și/sau a procedurilor greoaie de acțiune. Pentru a inversa această tendință și pentru a descuraja întârzierile în efectuarea plăților, se impune o schimbare decisivă în direcția creării unei culturi a efectuării prompte a plăților, inclusiv aceea în care ar trebui să fie considerat, în toate situațiile, drept clauză sau practică contractuală inechitabilă orice caz de excludere a dreptului de a percepe dobânzi. Această schimbare ar trebui să includă, de asemenea, introducerea unor dispoziții specifice referitoare la termenele de plată și la despăgubirea creditorilor pentru cheltuielile suportate și, printre altele, dispoziții care să constate caracterul vădit inechitabil al excluderii dreptului la despăgubire pentru cheltuielile suportate în vederea recuperării fondurilor.

[…]

(14) Din motive de coerență a legislației Uniunii, în sensul prezentei directive ar trebui să se aplice definiția termenului de «autorități contractante» din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale [(JO

2004, L 134, p. 1)], precum și din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii [(JO 2004, L 134, p. 114)].

[…]

(23) În general, autoritățile publice beneficiază de venituri mai sigure, mai previzibile și mai continue decât întreprinderile. În plus, multe autorități publice pot obține finanțare în condiții mai avantajoase decât întreprinderile. În același timp, în comparație cu întreprinderile, autoritățile publice depind mai puțin de edificarea unor relații comerciale stabile pentru a-și realiza obiectivele. Termenele de plată lungi și efectuarea cu întârziere a plăților de către autoritățile publice pentru bunuri și servicii generează costuri nejustificate pentru întreprinderi. Prin urmare, ar trebui să se prevadă norme specifice în ceea ce privește tranzacțiile comerciale pentru furnizarea de bunuri sau servicii de către întreprinderi către autoritățile publice, norme care să stabilească, în special, termene de plată care să nu depășească în mod normal 30 de zile calendaristice, în afara cazului în care contractul prevede în mod expres dispoziții contrare, care trebuie să fie justificate în mod obiectiv de natura sau caracteristicile specifice ale contractului, dar care să nu depășească, în orice caz, 60 de zile calendaristice.

[…]

(25) Un motiv special de îngrijorare în ceea ce privește efectuarea cu întârziere a plăților îl constituie situația serviciilor de sănătate într-un număr mare de state membre. Sistemele de sănătate, ca parte fundamentală a infrastructurii sociale a Europei, sunt adesea nevoite să reconcilieze nevoile individuale cu finanțele disponibile […] statele membre ar trebui, prin urmare, să fie în măsură să permită o anumită flexibilitate entităților publice care furnizează servicii de asistență medicală în ceea ce privește îndeplinirea angajamentelor lor. În acest scop, ar trebui să se permită statelor membre, în anumite condiții, să extindă termenul legal de plată până la maximum 60 de zile calendaristice. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să depună toate eforturile pentru a asigura că plățile în sectorul sanitar sunt efectuate în termenele de plată legale.”

3 Articolul 1 alineatele (1) și (2) din Directiva 2011/7 prevede:

„(1) Prezenta directivă urmărește să combată întârzierea în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale, în vederea asigurării funcționării adecvate a pieței interne, promovând astfel competitivitatea întreprinderilor, în special cea a IMM-urilor.

(2) Prezenta directivă se aplică tuturor plăților efectuate ca remunerații pentru tranzacții comerciale.”

4 Articolul 2 din această directivă prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

2. «autoritate publică» înseamnă orice autoritate contractantă, conform definiției prevăzute la articolul 2 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/17/CE și la articolul 1 alineatul (9) din Directiva 2004/18/CE, indiferent de obiectul sau valoarea contractului;

[…]

4. «întârziere în efectuarea plăților» înseamnă neefectuarea plăților în termenul contractual sau legal de plată, atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (1) sau la articolul 4 alineatul (1);

[…]”

5 Articolul 3 alineatele (1) și (3) din Directiva 2011/7 prevede:

„(1) Statele membre garantează că, în cadrul unor tranzacții comerciale între întreprinderi, creditorul este îndreptățit să perceapă dobândă pentru efectuarea cu întârziere a plăților, fără a fi necesară o notificare, în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) creditorul și-a îndeplinit obligațiile contractuale și legale și

(b) creditorul nu a primit suma datorată la scadență, cu excepția cazului în care debitorul nu este responsabil de întârziere.

[…]

(3) Atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (1), statele membre garantează următoarele:

(a) creditorul este îndreptățit să perceapă dobândă pentru efectuarea cu întârziere a plăților din ziua următoare scadenței sau a expirării termenului de plată stabilite în contract;

(b) dacă scadența sau termenul de plată nu sunt stabilite în contract, creditorul este îndreptățit să perceapă dobândă pentru efectuarea cu întârziere a plăților la expirarea oricăruia dintre următoarele termene:
   (i) 30 de zile calendaristice de la data primirii de către debitor a facturii sau a unei cereri echivalente de plată;
   (ii) 30 de zile calendaristice de la data primirii bunurilor sau serviciilor, dacă data primirii facturii sau a unei cereri echivalente de plată nu este certă;
   (iii) 30 de zile calendaristice de la data primirii bunurilor sau serviciilor, dacă debitorul primește factura sau o cerere echivalentă de plată anterior primirii bunurilor sau serviciilor;
   (iv) 30 de zile calendaristice de la data recepției sau verificării, dacă, prin lege sau prin contract, este prevăzută o procedură de recepție sau verificare prin care se stabilește conformitatea contractuală a bunurilor sau serviciilor și dacă debitorul primește factura sau o cerere echivalentă de plată anterior sau la data la care are loc această recepție sau verificare.”

6 Articolul 4 din Directiva 2011/7, intitulat „Tranzacții între întreprinderi și autorități publice”, prevede la alineatele (1), (3), (4) și (6):

„(1) Statele membre se asigură că, în tranzacțiile comerciale în care debitorul este o autoritate publică, creditorul este îndreptățit, la expirarea termenului menționat la alineatele (3), (4) sau (6), să perceapă dobândă legală pentru efectuarea cu întârziere a plăților, fără a fi necesară o notificare, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) creditorul și-a îndeplinit obligațiile contractuale și legale și

(b) creditorul nu a primit suma datorată la scadență, cu excepția cazului în care debitorul nu este responsabil de întârziere.

[…]

(3) Statele membre garantează că în tranzacțiile comerciale în care debitorul este o autoritate publică:

(a) termenul de plată nu depășește vreunul dintre următoarele termene:
(i) 30 de zile calendaristice de la data primirii de către debitor a facturii sau a unei cereri echivalente de plată;
(ii) 30 de zile calendaristice de la data primirii bunurilor sau serviciilor, dacă data primirii facturii sau a unei cereri echivalente de plată nu este certă;
(iii) 30 de zile calendaristice de la data primirii bunurilor sau serviciilor, dacă debitorul primește factura sau o cerere echivalentă de plată anterior primirii bunurilor sau serviciilor;
(iv) 30 de zile calendaristice de la data recepției sau a verificării, dacă prin lege sau prin contract este prevăzută o procedură de recepție sau verificare, prin care se stabilește conformitatea contractuală a bunurilor sau serviciilor, și dacă debitorul primește factura sau o cerere echivalentă de plată anterior sau la data în care are loc această recepție sau verificare;

(b) data primirii facturii nu face obiectul unei clauze contractuale între debitor și creditor.

(4) Statele membre pot prelungi termenele menționate la alineatul (3) litera (a) până la maximum 60 de zile calendaristice, în cazul:

(a) oricărei autorități publice care realizează activități economice de natură industrială sau comercială, furnizând bunuri sau servicii pe piață și care, ca întreprindere publică, trebuie să se conformeze cerințelor de transparență prevăzute în Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi [(JO 2006, L 318, p. 17)];

(b) entităților publice care furnizează îngrijiri medicale și care sunt certificate în acest sens.

[…]

(6) Statele membre se asigură că termenul de plată stabilit în contract nu depășește termenele stabilite la alineatul (3), cu excepția cazului în care acesta este stabilit expres în contract și este justificat în mod obiectiv ținând cont de natura sau caracteristicile specifice ale contractului, și în orice caz nu ar trebui să depășească 60 de zile calendaristice.”

Dreptul italian

7 Directiva 2011/7 a fost transpusă în ordinea juridică italiană prin decreto legislativo n. 192 – Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l’integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell’articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 [Decretul legislativ nr. 192 de modificare a Decretului legislativ nr. 231 din 9 octombrie 2002 în vederea transpunerii complete a Directivei 2011/7/UE privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale, conform articolului 10 alineatul (1) din Legea nr. 180 din 11 noiembrie 2011] din 9 noiembrie 2012 (GURI nr. 267 din 15 noiembrie 2012). În ceea ce privește Decretul legislativ nr. 231 din 9 octombrie 2002, acesta a transpus în ordinea juridică italiană Directiva 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale (JO 2000, L 200, p. 35, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 226).

8 Între măsurile adoptate de Republica Italiană pentru a asigura efectuarea la timp a plăților autorităților publice figurează decreto-legge n. 35 – Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali (Decretul-lege nr. 35 privind dispoziții urgente pentru plata datoriilor scadente ale administrației publice, pentru reechilibrarea financiară a colectivităților locale și

regionale și pentru plata impozitelor de către colectivitățile locale) din 8 aprilie 2013 (GURI nr. 82 din 8 aprilie 2013), convertit în lege, cu modificări, prin Legea nr. 64 din 6 iunie 2013 (GURI nr. 132 din 7 iunie 2013), precum și decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Decretul-lege nr. 66 privind măsurile urgente pentru competitivitate și justiție socială) din 24 aprilie 2014 (GURI nr. 95 din 24 aprilie 2014), convertit în lege, cu modificări, prin Legea nr. 89 din 23 iunie 2014 (GURI nr. 143 din 23 iunie 2014). Aceste decrete-lege prevăd, printre altele, alocarea de resurse financiare suplimentare în scopul plății creanțelor certe, lichide și exigibile deținute de întreprinderi față de autoritățile publice.

9 Au fost adoptate măsuri fiscale în vederea îmbunătățirii poziției întreprinderilor care dețin creanțe față de autoritățile publice, printre care articolul 12 alineatul 7 bis din decreto-legge n. 145 – Interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (Decretul-lege nr. 145 privind măsurile urgente în vederea inițierii planului „Destinația Italia" pentru limitarea tarifelor de electricitate și de gaz, pentru reducerea primelor de răspundere civilă auto, pentru internaționalizarea, dezvoltarea și digitalizarea întreprinderilor, precum și pentru realizarea lucrărilor publice și a EXPO 2015) din 23 decembrie 2013 (GURI nr. 300 din 23 decembrie 2013), convertit în lege, cu modificări, prin Legea nr. 9 din 21 februarie 2014 (GURI nr. 43 din 21 februarie 2014). În temeiul acestei dispoziții, întreprinderile pot efectua o compensare între datoriile lor fiscale și creanțele certe, lichide și exigibile deținute față de autoritățile publice.

Procedura precontencioasă

10 Ca urmare a unei serii de plângeri depuse de operatori economici și de asociații de operatori economici italieni, Comisia a adresat Republicii Italiene, la 19 iunie 2014, o scrisoare de punere în întârziere, imputându-i neîndeplinirea obligațiilor care îi revin în special în temeiul articolului 4 din Directiva 2011/7.

11 Prin scrisoarea din 18 august 2014, acest stat membru a răspuns la respectiva scrisoare de punere în întârziere prin comunicarea către Comisie a măsurilor specifice luate pentru a combate întârzierile în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale între entități publice și private. Aceste măsuri constau în transpunerea anticipată a Directivei 2011/7, în acțiuni de eliminare a stocului datoriilor scadente ale autorităților publice, precum și în crearea unui nou sistem normativ și administrativ destinat să încurajeze respectarea termenelor de plată prevăzute de această directivă și evitarea creșterii stocului datoriilor scadente și neachitate de autoritățile publice. În aceeași scrisoare, Republica Italiană a precizat că, în pofida adoptării măsurilor respective, existența unor întârzieri în efectuarea plăților nu putea fi exclusă.

12 La 12 noiembrie 2014, Comisia a solicitat Republicii Italiene să îi trimită rapoarte bimestriale referitoare la durata efectivă a termenelor de plată ale autorităților publice. Republica Italiană a dat curs acestei cereri, transmițând Comisiei șapte rapoarte bimestriale între 1 decembrie 2014 și 6 august 2016.

13 Prin scrisoarea din 21 septembrie 2016, Comisia a subliniat că rapoartele bimestriale trimise până la această dată nu luau în considerare toate facturile având ca destinatari autoritățile publice italiene, ci numai pe cele plătite efectiv de autoritățile respective în perioadele de referință. În consecință, această instituție a solicitat Republicii Italiene să îi furnizeze date actualizate privind toate facturile.

14 Ca răspuns la scrisoarea din 21 septembrie 2016, acest stat membru a transmis Comisiei, la 5 decembrie 2016, date obținute prin recurgerea la platforma de monitorizare a creanțelor comerciale, din care reieșea că termenul mediu de plată pentru primul semestru al anului 2016 era de 50 de zile.

15 La 16 februarie 2017, considerând că situația rezultată din ansamblul rapoartelor prezentate de Republica Italiană nu era conformă cu articolul 4 din Directiva 2011/7, Comisia a emis un aviz motivat în sensul articolului 258 TFUE și a invitat acest stat membru să i se conformeze în termen de două luni.

16 În răspunsul din 19 aprilie 2017 la avizul motivat, Republica Italiană a arătat că termenul mediu de plată al autorităților publice era de 51 de zile pentru întregul an 2016, respectiv 44 de zile pentru administrațiile statului, 67 de zile pentru serviciul național de sănătate, 36 de zile pentru regiunile și pentru provinciile autonome, 43 de zile pentru entitățile locale, 30 de zile pentru entitățile publice naționale și 38 de zile pentru celelalte autorități publice.

17 Întrucât a considerat că Republica Italiană nu a remediat încălcările articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7, Comisia a introdus prezenta acțiune.

18 Republica Italiană a solicitat Curții, în temeiul articolului 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, ca aceasta să se întrunească în Marea Cameră.

Cu privire la acțiune

Argumentația părților

19 Comisia arată că datele comunicate chiar de Republica Italiană demonstrează că autoritățile publice italiene au depășit termenele de plată de 30 sau de 60 de zile stabilite prin articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7. O asemenea depășire, a cărei existență nu ar fi contestată în mod expres de acest stat membru, ar privi ansamblul autorităților publice și ar acoperi o perioadă de mai mulți ani.

20 În această privință, Comisia subliniază că datele care demonstrează existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor au fost înregistrate și actualizate în mod continuu în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2014 și decembrie 2016.

21 În plus, Comisia arată că anumite studii realizate de alte entități și asociații contrazic concluziile din rapoartele bimestriale prezentate de Republica Italiană, potrivit cărora ar exista o diminuare progresivă a termenelor medii de plată. Astfel, aceste studii ar pune în evidență existența unor termene medii de plată începând de la 99 de zile (studiu realizat de Confartigianato, asociație care reprezintă anumiți artizani și IMM-uri) și până la 145 de zile (studiu realizat de Assobiomedica, asociație care reprezintă întreprinderile care furnizează dispozitive medicale structurilor de sănătate italiene) sau chiar până la 156 de zile (studiu realizat de ANCE, asociație a întreprinderilor din sectorul construcțiilor). În cazuri limită, termenul de plată ar ajunge chiar la 687 de zile (studiu realizat de cotidianul *Il Sole 24 Ore*).

22 Potrivit Comisiei, o asemenea depășire continuă și sistematică de către autoritățile publice italiene a termenelor de plată prevăzute la articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 constituie în sine o încălcare a acesteia, imputabilă Republicii Italiene. Astfel, de la intrarea în vigoare a acestei directive, statele membre ar fi obligate, în temeiul articolului 4 alineatele (3) și (4) din aceasta, nu numai să prevadă în legislația lor, care transpune directiva menționată și în contractele privind tranzacții comerciale în care debitorul este unul dintre autoritățile lor publice, termene maxime de plată conforme cu aceste dispoziții, ci și să asigure respectarea efectivă a termenelor de către aceste autorități publice.

23 În acest context, Comisia arată, în primul rând, că noțiunea de „termen de plată”, în sensul articolului 4 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2011/7, se referă la termenul în care autoritățile publice sunt obligate să se achite în mod efectiv de datoriile lor comerciale, acest termen fiind declanșat de

existența unor împrejurări de fapt concrete precum primirea facturii, primirea mărfurilor sau prestarea de servicii. Comisia adaugă că, pentru a defini noțiunea de „întârziere în efectuarea plăților”, articolul 2 punctul 4 din această directivă face trimitere la un element concret, și anume „neefectuarea plăților” în termenul contractual sau legal. O astfel de interpretare a noțiunii „termen de plată” ar fi, de altfel, singura care permite să se urmărească în mod eficient obiectivul Directivei 2011/7, care constă în combaterea întârzierilor în efectuarea plăților pe piața internă.

24 În al doilea rând, Comisia consideră că, din moment ce încălcarea articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 de către autoritățile publice poate angaja răspunderea statului membru în cauză, aspectul dacă aceste autorități exercită prerogative de putere publică sau dacă acționează *iure privatorum* este lipsit de relevanță în acest context. În plus, noțiunea de „autoritate contractantă” la care articolul 2 punctul 2 din această directivă face trimitere pentru a defini noțiunea de „autoritate publică” ar fi independentă de existența prerogativelor de putere publică.

25 În al treilea rând, Comisia arată că interpretarea pe care o propune în temeiul articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 nu este pusă în discuție de Hotărârea din 16 februarie 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), invocată de Republica Italiană în răspunsul său la avizul motivat.

26 În ceea ce privește datele pe care le-a furnizat Comisiei, Republica Italiană susține, în primul rând, că aceste date, referitoare la anii 2015-2017 și actualizate în luna martie 2018, demonstrează o îmbunătățire continuă și sistematică a termenelor medii de plată de către autoritățile publice. Această îmbunătățire s-ar fi tradus printr-o reducere a numărului mediu de zile de întârziere în perioada corespunzătoare anilor 2015-2017 (de la 23 de zile la 8 zile). Dacă această tendință ar fi confirmată, ar fi posibil să se prevadă, în ceea ce privește facturile emise în cursul anului 2018, o respectare a termenelor de plată prevăzute la articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7.

27 În al doilea rând, Republica Italiană arată că modalitățile de analiză adoptate de Comisie în ceea ce privește datele furnizate în rapoartele sale bimestriale sunt inadecvate.

28 În această privință, Republica Italiană subliniază, pe de o parte, că alegerea făcută de Comisie de a recurge la indicatorul care corespunde „termenului mediu de plată” mai degrabă decât la indicatorul referitor la „întârzierea medie” afectează fiabilitatea analizei pe care a efectuat-o. Astfel, din moment ce acest prim indicator are ca punct de referință, pentru a analiza amploarea întârzierilor în efectuarea plăților de către autoritățile publice, termenul „standard” de 30 de zile, Comisia ar fi ignorat faptul că termenul de plată de 60 de zile, prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din Directiva 2011/7, se aplică nu numai tranzacțiilor efectuate de entitățile publice care acordă asistență medicală, ci și celor efectuate de orice autoritate publică ce exercită activități economice cu caracter industrial și comercial și care este supusă Directivei 2006/111. Pe de altă parte, Comisia ar fi procedat la o comparație înșelătoare a datelor din punct de vedere temporal, neținând seama de dinamica realizării plăților. Analiza acestei instituții s-ar cristaliza, așadar, la momentul trimiterii ultimului raport bimestrial, fără luarea în considerare a plăților intervenite ulterior.

29 În al treilea rând, Republica Italiană contestă rezultatele studiilor menționate la punctul 21 din prezenta hotărâre, acestea fiind, din cauza lipsei lor de fiabilitate și a caracterului parțial al datelor colectate, lipsite de relevanță.

30 În ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7, Republica Italiană susține, în primul rând, că reiese dintr-o interpretare literală și sistematică a acestor dispoziții că, deși această directivă impune statelor membre să asigure, în legislația lor care transpune directiva menționată și în contractele privind tranzacții comerciale în care debitorul este una dintre autoritățile lor publice, termene maxime de plată conforme dispozițiilor menționate, precum și să prevadă dreptul creditorilor, în cazul nerespectării acestor termene, la dobânzi pentru întârzierea în efectuarea plăților și la o despăgubire pentru costurile de recuperare, aceleași dispoziții nu impun, în

schimb, statelor membre să garanteze respectarea efectivă, în orice împrejurări, a respectivelor termene de către autoritățile lor publice. Directiva 2011/7 nu ar urmări uniformizarea termenelor în care autoritățile publice trebuie să efectueze în mod efectiv plata sumelor datorate ca remunerație pentru tranzacțiile lor comerciale, ci numai termenele în care acestea trebuie să își îndeplinească obligațiile fără a suporta penalitățile automate pentru întârzierea în efectuarea plăților.

31 Astfel, pe lângă faptul că articolul 4 alineatul (6) din Directiva 2011/7 s-ar limita să impună respectarea termenului de plată „stabilit în contract”, nu ar reieși din articolul 4 alineatele (3) și (4) din această directivă că autoritățile publice trebuie să își plătească datoriile în termenul pe care acesta îl prevede. În ceea ce privește expresia „termen de plată”, aceasta nu ar viza, în dispozițiile relevante ale directivei menționate, termenul în care autoritățile publice trebuie să se achite efectiv de astfel de datorii.

32 În al doilea rând, Republica Italiană arată că articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2011/7 se limitează să stabilească punctele de plecare ale termenelor de plată în cadrul tranzacțiilor comerciale. Astfel, referirea în această dispoziție la împrejurările de fapt cum sunt primirea facturii, primirea mărfurilor, prestarea serviciilor sau chiar acceptarea ori verificarea mărfurilor nu ar presupune că un stat membru este obligat să asigure *in concreto* respectarea termenelor menționate.

33 În al treilea rând, lipsa unei scadențe precise la care obligația impusă la articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 trebuie executată ar pune în evidență faptul că, în ceea ce privește respectarea termenelor de plată, această directivă nu supune statul membru vizat unor obligații de rezultat, ci cel mult unor obligații de mijloace, a căror încălcare nu poate fi constatată decât dacă situația acestui stat membru se îndepărtează considerabil de cea preconizată de directiva menționată. Or, în prezenta cauză, datele furnizate Comisiei ar demonstra, pe de o parte, o diminuare considerabilă și continuă a întârzierilor în efectuarea plății datoriilor comerciale ale autorităților publice și, pe de altă parte, în ceea ce privește în special autoritățile publice care își desfășoară activitatea în serviciul național de sănătate, o întârziere modestă, care depășește numai cu câteva zile termenul de plată prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din aceeași directivă.

34 În al patrulea rând, Republica Italiană susține că nu poate fi obligată să răspundă pentru depășirea termenelor de plată de către autoritățile publice. În opinia sa, atunci când un organ al unui stat membru acționează la nivel de egalitate cu un operator privat, acest organ răspunde exclusiv în fața instanțelor naționale pentru o eventuală încălcare a dreptului Uniunii, în același temei ca un operator privat. În aceste condiții, pentru a asigura respectarea dreptului Uniunii, statele membre ar putea interveni numai în mod indirect, prin transpunerea corectă a dispozițiilor pe care aceste autorități publice trebuie să le respecte și stabilind sancțiuni în cazul nerespectării acestor dispoziții. Or, prin prevederea unor termene de plată care nu le depășesc pe cele prevăzute de Directiva 2011/7, precum a plății de dobânzi pentru întârzierea în efectuarea plăților și a despăgubirii pentru costurile de recuperare suportate, Republica Italiană ar fi respectat obligațiile impuse de directiva menționată.

35 În orice caz, chiar presupunând că Directiva 2011/7 i-ar impune să asigure respectarea efectivă de către autoritățile publice a termenelor de plată în cadrul tranzacțiilor lor comerciale, Republica Italiană arată că ar fi responsabilă numai de încălcările grave, continue și sistematice ale acestei directive, susceptibile să demonstreze o încălcare a principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE.

36 În ceea ce privește, în sfârșit, Hotărârea din 16 februarie 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), Republica Italiană arată că a fost aprobat de Curte un mecanism normativ care permite plata tardivă sistematică a datoriilor autorităților publice în favoarea creditorilor care nu au renunțat la dobânzile pentru întârzierea în efectuarea plăților și la compensația pentru costurile de recuperare. Or, dacă ar trebui să se admită, astfel cum susține Comisia, că întârzierile efective în efectuarea plăților de către autoritățile publice constituie o încălcare a Directivei 2011/7 imputabilă statului membru în cauză, Curtea ar fi constatat în mod necesar neconformitatea cu dreptul Uniunii a unui mecanism normativ de această natură, întrucât acesta autoriza plata tardivă sistematică a datoriilor comerciale ale autorităților publice. Republica Italiană concluzionează, pe de o parte, că

dreptul efectiv garantat creditorilor prin Directiva 2011/7 nu privește decât dobânzile pentru efectuarea cu întârziere a plăților pe care aceasta le impune și, pe de altă parte, că obiectivul acestei directive, care este combaterea întârzierii în efectuarea plăților, „nu este urmărit decât indirect”.

Aprecierea Curții

37 Prin acțiunea formulată, Comisia solicită Curții să constate că, prin faptul că nu a asigurat respectarea de către autoritățile sale publice a termenelor de 30 sau de 60 de zile calendaristice aplicabile plăților pe care trebuie să le efectueze ca remunerație pentru tranzacțiile lor comerciale cu întreprinderile, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7.

38 Potrivit articolului 4 alineatul (3) litera (a) din această directivă, statele membre garantează că, în tranzacțiile comerciale în care debitorul este o autoritate publică, termenul de plată nu depășește 30 de zile calendaristice de la împrejurările de fapt pe care le enumeră. În ceea ce privește articolul 4 alineatul (4) din directiva menționată, acesta acordă statelor membre posibilitatea de a prelungi acest termen până la maximum 60 de zile calendaristice pentru cele ale autorităților și ale entităților publice pe care le vizează.

39 În ceea ce privește, în primul rând, interpretarea acestor dispoziții, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 noiembrie 2019, UNESA și alții, C-105/18-C-113/18, EU:C:2019:935, punctul 31, precum și jurisprudența citată).

40 În ceea ce privește, în primul rând, modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2011/7, din acesta rezultă, în special din formularea „statele membre garantează că în tranzacțiile comerciale în care debitorul este o autoritate publică […] termenul de plată nu depășește vreunul dintre următoarele termene”, că obligația impusă statelor membre prin această dispoziție vizează respectarea efectivă de către autoritățile lor publice a termenelor de plată pe care ea le prevede.

41 Trebuie să se observe, în această privință, că dispoziția menționată este redactată în termeni la fel de imperativi ca cei utilizați la articolul 4 alineatul (1) din această directivă, referitor la plata de dobânzi legale pentru întârzierea în efectuarea plăților. Rezultă că dispozițiile menționate nu impun statelor membre obligații alternative, ci complementare.

42 În al doilea rând, această interpretare literală este susținută de contextul în care se înscrie articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7.

43 Astfel, este necesar să se arate că redactarea articolului 3 din această directivă, referitor la tranzacțiile între întreprinderi, diferă în mod clar de cea a articolului 4 din aceasta, referitor la tranzacțiile dintre întreprinderi și autorități publice. Desigur, aceste două articole prevăd că statele membre se asigură că creditorul are dreptul de a obține plata dobânzilor în cazul întârzierii în efectuarea plăților. În schimb, în ceea ce privește respectarea termenelor de plată, în timp ce articolul 4 alineatul (3) din directiva menționată prevede o obligație precisă amintită la punctul 40 din prezenta hotărâre, articolul 3 alineatul (3) din aceeași directivă se limitează să prevadă dreptul creditorului la dobânzi în cazul depășirii acestor termene.

44 Această analiză este confirmată de comparația între Directiva 2011/7 și Directiva 2000/35, care a precedat-o. Astfel, în timp ce prima prevede în mod expres, la articolul 4, referitor la tranzacțiile dintre întreprinderi și autorități publice, că statele membre se asigură că termenul de plată nu depășește 30 de zile sau, în anumite ipoteze, maximum 60 de zile, cea de a doua nu conținea nicio

dispoziție de această natură și se limita să stabilească, la articolul 3, o obligație referitoare la plata dobânzilor de întârziere, exprimată în prezent la articolul 3 din Directiva 2011/7, fără a distinge situația în care debitorul este o autoritate publică.

45 În al treilea rând, interpretarea literală și contextuală a articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 este confirmată de obiectivele urmărite de această directivă. Astfel, potrivit articolului 1 alineatul (1) din directiva menționată, scopul acestei directive este de a combate întârzierea în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale în vederea asigurării funcționării adecvate a pieței interne, promovând astfel competitivitatea întreprinderilor și în special pe cea a IMM-urilor.

46 În această privință, din coroborarea considerentelor (3), (9) și (23) ale Directivei 2011/7 reiese că autoritățile publice, care efectuează un număr apreciabil de plăți întreprinderilor, beneficiază de fluxuri de venituri mai sigure, previzibile și continue decât întreprinderile, pot obține finanțări în condiții mai interesante ca acestea și sunt mai puțin dependente de relații comerciale stabile pentru realizarea obiectivelor lor decât întreprinderile. Or, în ceea ce privește întreprinderile menționate, întârzierile în efectuarea plăților de către aceste autorități determină costuri nejustificate pentru acestea, agravându-le constrângerile în materie de lichiditate și făcând mai complexă gestiunea lor financiară. Aceste întârzieri în efectuarea plăților aduc prejudicii de asemenea competitivității și rentabilității acestora, din moment ce aceste întreprinderi trebuie să obțină finanțări externe din cauza efectuării cu întârziere a plăților.

47 Astfel de considerații, legate de numărul mare de tranzacții comerciale în care autoritățile publice sunt debitorii unor întreprinderi, precum și de costurile și de dificultățile generate în privința acestora din urmă prin întârzierile în efectuarea plăților din partea acestor autorități, evidențiază faptul că legiuitorul Uniunii a intenționat să impună statelor membre obligații sporite în ceea ce privește tranzacțiile între întreprinderi și autorități publice și implică faptul că articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre să se asigure că autoritățile menționate efectuează, în conformitate cu termenele prevăzute de aceste dispoziții, plata unei remunerații pentru tranzacțiile comerciale cu întreprinderile.

48 Din cele de mai sus rezultă că nu poate fi reținută interpretarea Republicii Italiene potrivit căreia articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 impune statelor membre numai obligația de a asigura conformitatea cu aceste dispoziții a termenelor legale și contractuale de plată aplicabile tranzacțiilor comerciale care implică autorități publice și de a prevedea, în cazul nerespectării acestor termene, dreptul unui creditor care și-a îndeplinit obligațiile contractuale și legale de a obține dobânzi legale pentru întârzierea în efectuarea plăților, însă nu obligația de a asigura respectarea efectivă a termenelor de către aceste autorități publice.

49 O asemenea concluzie nu este nicidecum afectată de Hotărârea din 16 februarie 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), pe care o invocă Republica Italiană.

50 Astfel, trebuie amintit mai întâi că această hotărâre, care privește un „mecanism [național] extraordinar de finanțare pentru plata furnizorilor”, pe o durată limitată, destinat să facă față întârzierilor în efectuarea plăților acumulate de autoritățile publice ca urmare a crizei economice, nu privește interpretarea articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7, ci, în esență, a articolului 7 alineatele (2) și (3) din aceasta, privind clauzele contractuale și practicile abuzive în materia dobânzilor pentru întârzierea în efectuarea plăților.

51 În continuare, considerând, la punctele 31 și 36 din hotărârea menționată, că renunțarea de către creditorul unei autorități publice la dobânzile pentru efectuarea cu întârziere a plăților și la despăgubirea pentru cheltuieli de recuperare trebuie, pentru a fi conformă cu Directiva 2011/7, nu numai să fi fost liber consimțită, ci, în plus, să aibă drept contrapartidă plata „imediată” a cuantumului

principal al creanței, Curtea a subliniat, astfel cum a arătat Comisia, importanța preponderentă pe care statele membre trebuie să o acorde, în contextul acestei directive, plății efective și rapide a unor astfel de sume.

52 Contrar celor susținute de Republica Italiană, nu se poate deduce din această hotărâre că Curtea ar fi aprobat plata tardivă sistematică a datoriilor comerciale ale autorităților publice în favoarea creditorilor care nu au renunțat la dobânzile pentru întârzierea în efectuarea plăților și la compensația pentru costurile de recuperare.

53 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se constate că articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre să asigure respectarea efectivă de către autoritățile publice ale acestora a termenelor de plată pe care le prevede.

54 În al doilea rând, trebuie să se stabilească, având în vedere argumentația Republicii Italiene menționată la punctul 34 din prezenta hotărâre, dacă depășirea de către autoritățile publice a unor astfel de termene de plată poate constitui o neîndeplinire a obligațiilor ce revin statelor membre în cauză în sensul articolului 258 TFUE.

55 În această privință, trebuie amintit că o neîndeplinire a obligațiilor din partea unui stat membru poate fi, în principiu, constatată în temeiul articolului 258 TFUE, oricare ar fi organul acestui stat a cărui acțiune sau inacțiune este la originea neîndeplinirii obligațiilor, chiar dacă este vorba despre o instituție independentă din punct de vedere constituțional [Hotărârea din 5 mai 1970, Comisia/Belgia, 77/69, EU:C:1970:34, punctul 15, Hotărârea din 12 martie 2009, Comisia/Portugalia, C-458/07, nepublicată, EU:C:2009:147, punctul 20, și Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Franța (Précompte mobilier), C-416/17, EU:C:2018:811, punctul 107].

56 În speță, Republica Italiană nu contestă că neîndeplinirile obligațiilor invocate de Comisie vizează autoritățile sale publice, în sensul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2011/7. Această dispoziție face trimitere, în vederea definirii noțiunii de „autoritate publică”, la cea dată noțiunii de „autoritate contractantă”, printre altele, de articolul 1 alineatul (9) din Directiva 2004/18, această trimitere răspunzând preocupării privind coerența legislației Uniunii, astfel cum este indicată în considerentul (14) al Directivei 2011/7.

57 Trebuie arătat că argumentul Republicii Italiene potrivit căruia autoritățile publice nu pot angaja răspunderea statului membru din care fac parte atunci când acționează în cadrul unei tranzacții comerciale, în afara prerogativelor lor de putere publică, ar însemna, dacă ar fi admis, să priveze de efect util Directiva 2011/7, în special articolul 4 alineatele (3) și (4) din aceasta, care impune statelor membre obligația de a asigura respectarea efectivă a termenelor de plată pe care le prevede în tranzacțiile comerciale în care debitorul este o autoritate publică.

58 În ceea ce privește, în al treilea rând, materialitatea neîndeplinirii obligațiilor invocată de Comisie în lumina articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat (Hotărârea din 18 octombrie 2018, Comisia/Regatul Unit, C-669/16, EU:C:2018:844, punctul 40 și jurisprudența citată), și anume, în speță, la 16 aprilie 2017.

59 În această privință, din ultimul raport bimestrial prezentat de Republica Italiană Comisiei, întocmit la 5 decembrie 2016, reiese că termenul mediu de plată al autorităților publice pentru primul semestru al anului 2016 se ridica la 50 de zile (47 de zile, reținând media ponderată a datelor), aceste date fiind calculate pornind de la tranzacțiile realizate de peste 22 000 de autorități publice și privind aproximativ 13 milioane de facturi primite de acestea.

60 În plus, în răspunsul la avizul motivat și în anexele sale, Republica Italiană a arătat că, pentru întregul an 2016, termenele medii de plată s-au ridicat la 41 de zile pentru autoritățile publice care nu aparțin sistemului național de sănătate și la 67 de zile pentru cele care se încadrează în acesta, datele fiind stabilite pe baza facturilor primite de toate autoritățile publice pentru același an (peste 27 de milioane).

61 În ceea ce privește argumentul Republicii Italiene potrivit căruia trebuie să se aprecieze neîndeplinirea obligațiilor pe baza întârzierii medii mai degrabă decât pe baza termenului mediu de plată, este suficient să se constate că reiese, în orice caz, din răspunsul la avizul motivat și din anexele sale menționate la punctul anterior că întârzierile medii erau, în cursul anului 2016, de 10 zile pentru autoritățile publice care nu aparțin sistemului național de sănătate și de 8 zile pentru cele care fac parte din acesta.

62 Aceste date, împreună cu cele furnizate de Republica Italiană de la momentul deschiderii procedurii precontencioase, pe o perioadă neîntreruptă, demonstrează că termenul mediu în care autoritățile publice italiene în ansamblul lor au efectuat plățile aferente tranzacțiilor lor comerciale a depășit termenele de plată prevăzute la articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7.

63 În această privință, trebuie subliniat că Republica Italiană nu contestă că autoritățile sale publice, în ansamblul lor, au depășit, în medie, aceste termene și nici nu susține că o analiză a acestor date pe baza altor modalități ar fi permis să se constate respectarea termenelor menționate. Totuși, aceasta subliniază, pe de o parte, că o serie de măsuri luate începând cu anul 2013 au contribuit la o reducere progresivă a acestor întârzieri în efectuarea plăților și, pe de altă parte, că o neîndeplinire a obligațiilor nu poate fi constatată decât în prezența unei încălcări grave, continue și sistematice a obligațiilor impuse la articolul 4 din Directiva 2011/7, ceea ce nu a fost cazul în speță.

64 Cu toate acestea, astfel de considerații nu sunt de natură să înlăture existența, după expirarea termenului stabilit în avizul motivat, a unei neîndepliniri de către acest stat a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Italia, C-297/08, EU:C:2010:115, punctele 77 și 78). În plus, reiese din jurisprudența Curții că acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor are un caracter obiectiv și că, în consecință, se consideră că neîndeplinirea obligațiilor care revin statelor membre în temeiul dreptului Uniunii există, indiferent de amploarea sau de frecvența situațiilor imputate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2003, Comisia/Danemarca, C-226/01, EU:C:2003:60, punctul 32 și jurisprudența citată).

65 În consecință, împrejurarea, presupunând că este stabilită, că situația referitoare la întârzierile în efectuarea plăților de către autoritățile publice în tranzacțiile comerciale acoperite de Directiva 2011/7 ar fi în curs de îmbunătățire nu poate împiedica Curtea să constate că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii [a se vedea prin analogie Hotărârea din 24 octombrie 2019, Comisia/Franța (Depășirea valorilor limită pentru dioxidul de azot), C-636/18, EU:C:2019:900, punctul 49].

66 Având în vedere toate considerațiile de mai sus, trebuie să se constate că, prin faptul că nu s-a asigurat că autoritățile sale publice respectă efectiv termenele de plată prevăzute la articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

Cu privire la cheltuielile de judecată

67 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Italiană a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) **Prin faptul că nu s-a asigurat că autoritățile sale publice respectă efectiv termenele de plată prevăzute la articolul 4 alineatele (3) și (4) din Directiva 2011/7/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.**

2) **Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături