ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

10 de Setembro de 2009 *

Nos processos apensos C-445/07 P e C-455/07 P,

que têm por objecto dois recursos de decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, entrados em 28 de Setembro de 2007 e 5 de Outubro de 2007,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por L. Flynn, na qualidade de agente, assistido por A. Dal Ferro, avvocato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente no processo C-445/07 P,

sendo a outra parte no processo:

Ente per le Ville Vesuviane, com sede em Nápoles (Itália), representado por E. Soprano, avvocato,

recorrido em primeira instância,

* Língua do processo: italiano.

e

Ente per le Ville Vesuviane, com sede em Nápoles (Itália), representado por E. Soprano, avvocato,

recorrente no processo C-455/07 P,

sendo a outra parte no processo:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por L. Flynn, na qualidade de agente, assistido por A. Dal Ferro, avvocato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet e J.-J. Kasel (relator), juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: R. Grass,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 12 de Fevereiro de 2009,

profere o presente

Acórdão

1 No seu recurso para o Tribunal de Justiça, a Comissão das Comunidades Europeias pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 18 de Julho de 2007, Ente per le Ville Vesuviane/Comissão (T-189/02, a seguir «acórdão recorrido»), que julgou improcedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela ora recorrente.

2 Com o presente recurso, o Ente per le Ville Vesuviane (a seguir «Ente») pede a anulação do acórdão recorrido, pelo qual o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao seu recurso de anulação da decisão D (2002) 810111 da Comissão, de 13 de Março de 2002, que pôs termo à contribuição financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) a título de um investimento em infra-estruturas na Campania (Itália) relativo a um sistema integrado de valorização para fins turísticos de três vilas vesuvianas (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

3 O FEDER foi criado pelo Regulamento (CEE) n.º 724/75 do Conselho, de 18 de Maio de 1975 (JO L 73, p. 1, e — rectificação — JO L 110, p. 44), alterado em várias ocasiões e substituído, a partir de 1 de Janeiro de 1985, pelo Regulamento (CEE) n.º 1787/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984 (JO L 169, p. 1; EE 14 F1 p. 88). Em 1988, o regime dos Fundos estruturais foi reformado pelo Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua

eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9).

4 Em 19 de Dezembro de 1988, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 4254/88, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 374, p. 15). O Regulamento n.º 4254/88 substituiu o Regulamento n.º 1787/84. Foi alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2083/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 193, p. 34).

5 O artigo 12.º do Regulamento n.º 4254/88, intitulado «Disposições transitórias», dispõe:

«As fracções dos montantes autorizados a título da concessão de contribuições para os projectos decididos pela Comissão antes de 1 de Janeiro de 1989 ao abrigo do FEDER e que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo à Comissão antes de 31 de Março de 1995 serão automaticamente anuladas pela Comissão, o mais tardar em 30 de Setembro de 1995, sem prejuízo dos projectos suspensos por razões judiciais.»

Antecedentes do litígio

6 Os factos que estão na origem do litígio são expostos nos n.os 4 a 16 do acórdão recorrido nos termos seguintes:

«4 O recorrente é um consórcio que reúne o Estado Italiano, a região de Campania, a província de Nápoles e vários municípios. Tem personalidade jurídica de direito

público. Foi constituído pela Lei italiana n.º 578 de 29 de Julho de 1971 com vista a assegurar a salvaguarda e a valorização dos conjuntos arquitectónicos constituídos pelas vilas vesuvianas do século XVIII e pelas suas dependências (parques, jardins e edifícios anexos).

5 Segundo as indicações fornecidas pela recorrente e não contestadas pela Comissão, em 1986, o Estado Italiano solicitou a esta instituição, a pedido do recorrente, a concessão de uma contribuição do FEDER com vista a realizar um investimento em infra-estruturas tendo por objecto um sistema integrado de valorização do parque inferior da Villa Favorita, do jardim da Villa Ruggiero e do complexo arquitectónico da Villa Campolieto. A primeira destas vilas vesuvianas pertence ao Estado Italiano. As outras duas são propriedade do recorrente.

6 Pela decisão C (86) 2029/120, de 18 de Dezembro de 1986, dirigida à República Italiana, a Comissão concedeu uma contribuição financeira do FEDER (n.º 86/05/04/054) de um montante máximo de 7,5 mil milhões de liras italianas (ITL), até ao limite de 50% das despesas elegíveis, em relação a um investimento em infra-estruturas respeitante ao sistema supramencionado de valorização para fins turísticos das Ville Campolieto, Favorita e Ruggiero (a seguir 'decisão de concessão').

7 Nesta decisão, o recorrente era designado ao mesmo tempo como beneficiário do auxílio (terceiro considerando e artigo 3.º da decisão) e como responsável pelo pedido e pela realização do projecto (anexo da decisão). Segundo o calendário que figura no anexo a essa decisão, o período de elegibilidade das despesas relativas à realização do projecto começava em Janeiro de 1987 e acabava em Junho de 1990. Nos termos do artigo 4.º da referida decisão, a Comissão podia reduzir ou anular a contribuição do FEDER em caso de inobservância das condições mencionadas na decisão, incluindo as relativas ao calendário da realização do projecto. Estava previsto que, nesse caso, a Comissão poderia pedir a restituição total ou parcial do auxílio já pago ao 'beneficiário da decisão'. As reduções, anulações ou pedidos de reembolso só poderiam ocorrer 'após ter sido dadas ao beneficiário condições para apresentar as suas observações no prazo previsto para esse efeito pela Comissão' (artigo 4.º).

8 Em execução desta decisão, e a pedido das autoridades italianas, foram pagos dois adiantamentos, de um montante de 3 mil milhões de ITL cada um, respectivamente em 1988 e em 1990.

9 Por carta de 29 de Março de 1995, o Estado Italiano solicitou uma prorrogação do prazo para apresentação dos pedidos de pagamento definitivo, fixado em 31 de Março de 1995 pelo artigo 12.º do Regulamento n.º 4254/88, alegando que os trabalhos tinham sido suspensos em razão de 'medidas judiciais de diversa natureza' ou de 'contenciosos com as pessoas expropriadas'.

10 Por carta de 15 de Fevereiro de 2000, as autoridades italianas lembraram que tinham solicitado a prorrogação do prazo supramencionado. Pediram, além disso, a liquidação no mais curto prazo de um novo adiantamento, alegando que o montante das despesas efectuadas até então tinha sido nitidamente superior aos adiantamentos já pagos. Em apoio dos seus pedidos, transmitiram à Comissão um relatório, de 16 de Junho de 1999, elaborado no termo de um controlo do projecto efectuado por sua conta. Este relatório continha as seguintes indicações: 'data do fim dos pagamentos' das obras respeitantes à Villa Campolieto: 1994; 'data de acabamento das obras (efectiva)' da Villa Ruggiero: 1994 e 'data de acabamento (efectiva)' da '[primeira] fase' das obras respeitantes à Villa Favorita: 1993. Sob rubrica intitulada 'Razões judiciais que determinaram a suspensão', o relatório enunciava, a propósito da Villa Campolieto, que 'não [tinha] havido problemas judiciais'. No tocante à Villa Ruggiero, dava conta de 'processos de desocupação do jardim pelos ocupantes'. No que diz respeito ao acabamento das obras relativas à Villa Favorita, mencionava a 'obtenção da concessão dominial definitiva e a expulsão dos ocupantes ilegais e dos contentores que abrigavam as vítimas do tremor de terra'. Por outro lado, o relatório indicava que a eventual falta de pagamento da contribuição comunitária 'poderia causar sérias dificuldades financeiras ao [recorrente] no caso de este não encontrar uma compensação mediante outros financiamentos externos [por exemplo, a eventual inclusão do projecto no (quadro comunitário de apoio) Campania 94/99], dado que [o recorrente] não disp[unha] de recursos próprios susceptíveis de substituir os recursos atrás citados'.

11 Por carta de 8 de Março de 2001, as autoridades italianas apresentaram um pedido de pagamento do saldo.

12 Por carta de 12 de Outubro de 2001, a Comissão comunicou às autoridades italianas uma proposta de cancelamento da contribuição financeira do FEDER. Após ter salientado que não resultava do processo que lhe tivesse sido comunicado que os eventos mencionados no relatório de 16 de Junho de 1999 (v. n.º 10 *supra*) tinham dado lugar a processos judiciais, a Comissão indicou nessa carta que, na ausência de razões judiciais na acepção do artigo 12.º do Regulamento n.º 4254/88, a contribuição financeira tinha sido cancelada com fundamento no pedido de pagamento de 9 de Abril de 1990, dado que este constituía o último pedido de pagamento transmitido antes de 31 de Março de 1995. Especificou que as despesas declaradas foram consideradas elegíveis no limite de 2,8 mil milhões de ITL, de forma que a contribuição devida pelo FEDER ascendia a 1,4 mil milhões de ITL. Fixou, por consequência, o montante da soma a recuperar em 4,6 mil milhões de ITL e determinou a anulação do saldo de 1,5 mil milhões de ITL. Por outro lado, indicou: 'Considerando que o cancelamento pode ter incidência financeira para o beneficiário ou para os beneficiários finais, rogo formalmente que estes sejam devidamente informados e lhes sejam dadas condições de dar a conhecer a sua posição sobre os elementos que lhe são imputados, nos quais se baseia a decisão contestada. Agradecia que nos transmitissem as informações que a isso se reportem'. Além disso, convidou as autoridades italianas a apresentar as suas observações no prazo de dois meses, em caso de discordâncias da sua parte quanto à proposta de cancelamento.

13 Por carta de 21 de Novembro de 2001, as autoridades italianas responderam que '[a] incidência financeira da [recuperação de uma parte das duas primeiras parcelas da contribuição no limite de 4,6 mil milhões de ITL], no orçamento do beneficiário final […] [afigurava]-se bastante pesada, dado que este [tinha] utilizado os recursos já pagos pela Comissão para efeitos da realização completa das obras previstas, isto na convicção de que o pedido […] de prorrogação dos prazos [para apresentação dos pedidos de pagamento definitivo] seria acolhido favoravelmente'. A esse propósito, as referidas alegaram que resultava do relatório de 16 de Junho de 1999 que a realização do projecto estava dividida em três fases funcionais das quais somente uma delas, a relativa ao acabamento das obras respeitantes à Villa Favorita, tinha sofrido atrasos de realização em relação aos quais as autoridades italianas tinham solicitado a suspensão do prazo de apresentação do pedido de pagamento definitivo. Em contrapartida, as despesas atinentes às duas primeiras fases das obras,

respeitantes às Ville Campolieto e Ruggiero, que ascendiam a 7 996 087 050 ITL, foram suportadas antes de 31 de Março de 1995 e não foram objecto de pedidos de prorrogação específicos.

14 Por carta de 13 de Março de 2002, a Comissão comunicou às autoridades italianas a sua decisão definitiva de proceder ao cancelamento da contribuição financeira em causa com fundamento na última declaração de despesas que lhe tinha sido transmitida antes de 31 de Março de 1995, de acordo com o que tinha sido indicado na proposta de cancelamento de 12 de Outubro de 2001 [decisão D (2002) 810111, a seguir 'decisão impugnada']. Essa decisão foi transmitida ao recorrente pelas autoridades italianas por telecópia de 9 de Abril de 2002.

15 Na decisão impugnada, a Comissão salientou que 'as observações do beneficiário final não [tinham] chegado ao se conhecimento'. Além disso, sublinhou que as autoridades italianas não contestavam a sua recusa de reconhecer que os eventos invocados no relatório de 16 de Junho de 1999 (v. n.º 12 *supra)* constituíam 'razões judiciais' na acepção do artigo 12.º do Regulamento n.º 4254/88. Por outro lado, justificou o seu indeferimento do pedido de que fossem admitidas as despesas que se reportam a duas fases das obras (Villa Campolieto e Villa Ruggiero), que foram suportadas antes de 31 de Março de 1995 mas declaradas após essa data, alegando que o pedido de prorrogação apresentado pelas referidas autoridades por carta de 29 de Março de 1995 dizia respeito ao saldo da contribuição financeira (1,5 mil milhões de ITL) na sua totalidade. Não foi especificado, com efeito, nesse pedido de prorrogação que o mesmo visava unicamente um lote determinado de obras, tal como sustentaram as autoridades italianas na sua carta de 21 de Novembro de 2001.

16 Na mesma decisão, a Comissão assinalou, finalmente, que 'nem a decisão [impugnada] nem nenhuma disposição do direito comunitário imped[iam] o Estado-Membro de decidir não proceder à recuperação das somas já pagas por sua própria iniciativa'. Por outro lado, pediu 'formalmente' às autoridades italianas que informassem o beneficiário final da decisão impugnada por meio de carta registada com aviso de recepção. Observou, a esse propósito, que, 'na medida em que [a] decisão [impugnada] [podia] dizer directa e individualmente respeito ao

beneficiário final, este pod[er]ia interpor recurso para o Tribunal de Primeira Instância no prazo de dois meses, acrescido de [dez] dias em razão da distância'.»

Tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Junho de 2002, o Ente interpôs recurso de anulação da decisão controvertida.

8 Em apoio do seu recurso, o Ente invocou uma série de fundamentos relativos, respectivamente, à violação do artigo 12.º do Regulamento n.º 4254/88, à violação dos direitos de defesa e à falta de fundamentação, bem como à falta de instrução por parte da Comissão.

9 Na sua contestação, a Comissão suscitou a questão prévia da inadmissibilidade do recurso alegando que «a decisão controvertida não dizia directamente respeito» ao Ente, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

10 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão e considerou o recurso admissível.

11 Após ter lembrado as condições segundo as quais se pode considerar que uma decisão diz «directamente respeito» a uma pessoa singular ou colectiva na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a situação jurídica do Ente diferia de forma significativa da dos recorrentes em causa em vários acórdãos do Tribunal de Justiça que concluíram pela ausência de afectação

directa destes (v. acórdãos de 2 de Maio de 2006, Regione Siciliana/Comissão, C-417/04 P, Colect., p. I-3881, e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, C-15/06 P, Colect., p. I-2591).

12 Em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância sublinhou, no n.º 43 do acórdão recorrido, que, contrariamente às decisões de concessão das contribuições comunitárias em causa nos acórdãos já referidos de 2 de Maio de 2006 e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, nos quais a Regione Siciliana foi unicamente mencionada na qualidade de autoridade responsável pelo pedido ou de autoridade responsável pela realização do projecto, a decisão de concessão em causa no caso em apreço designava, no artigo 3.º e no seu terceiro considerando, o Ente ao mesmo tempo como autoridade responsável pela realização do projecto e como beneficiário da contribuição comunitária.

13 Salientou, em segundo lugar, nos n.os 44 e 48 do acórdão recorrido, que as autoridades italianas, no caso em apreço, tinham manifestado claramente a intenção de não intervir em apoio do beneficiário a fim de atenuar as consequências financeiras de uma eventual redução da contribuição comunitária, de forma que a possibilidade de a República Italiana assumir a cargo do seu orçamento o custo financeiro correspondente ao montante do financiamento comunitário suprimido era puramente teórica.

14 Nos n.os 51 e 52 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância acrescentou que, contrariamente à situação da recorrente no acórdão SLIM Sicilia/Comissão (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Junho de 2002, T-105/01, Colect., p. II-2697), o recorrente no caso em apreço foi, na decisão de concessão, especificamente designado como beneficiário da contribuição comunitária e expressamente habilitado para apresentar observações à Comissão antes da adopção de qualquer decisão definitiva. A necessidade de assegurar a protecção jurisdicional das garantias processuais assim conferidas confirma o direito do recorrente a que lhe seja reconhecida legitimidade para agir contra a decisão controvertida.

15 Quanto ao mérito, o Tribunal de Primeira Instância, pelos fundamentos enunciados respectivamente nos n.os 62 a 77 e 87 a 100 e no n.º 101 do acórdão recorrido, julgou improcedentes os três fundamentos avançados pelo Ente.

Pedidos das partes nos presentes recursos

Recurso interposto pela Comissão (processo C-445/07 P)

16 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido na medida em que julga admissível o recurso de anulação interposto pelo Ente;

— julgar inadmissível o recurso de anulação interposto pelo Ente da decisão controvertida;

— condenar o Ente nas despesas.

17 O Ente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— apensar os processos C-445/07 P, em que a Comissão é recorrente para o Tribunal de Justiça, e C-455/07, em que o Ente é recorrente para o Tribunal de Justiça, dado que estes dois processos são objectiva e subjectivamente conexos;

— negar provimento ao recurso da Comissão;

— dar provimento ao recurso do Ente no processo C-455/07 P, em conformidade com os pedidos formulados neste recurso;

— condenar a Comissão nas despesas dos dois recursos para o Tribunal de Justiça e do processo em primeira instância T-189/02.

Recurso interposto pelo Ente (processo C-455/07 P)

18 O Ente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular parcialmente, em conformidade com os fundamentos do recurso expostos *supra*, o acórdão recorrido e, por conseguinte, declarar nula a decisão controvertida;

— a título subsidiário, anular parcialmente, em conformidade com os fundamentos do recurso expostos *supra,* o acórdão recorrido e remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para que conheça do mérito do presente litígio à luz das indicações que o Tribunal de Justiça entenda fornecer para esse efeito;

— condenar a Comissão nas despesas tanto do presente processo como do processo em primeira instância T-189/02.

19 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar inadmissível e/ou negar provimento ao recurso interposto pelo Ente do acórdão recorrido;

— condenar o Ente nas despesas do presente processo e do processo em primeira instância.

20 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 12 de Março de 2008, os processos C-445/07 P C-455/07 P foram apensos para efeitos da fase oral e do acórdão.

Quanto aos recursos para o Tribunal de Justiça

Quanto ao recurso Comissão/Ente (C-445/07 P)

Argumentos das partes

21 A título preliminar, a Comissão considera que, em conformidade com o disposto no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, tem o direito de interpor recurso de anulação do acórdão recorrido na medida em que o Tribunal de Primeira Instância pôs termo a um incidente processual respeitante à questão da inadmissibilidade do recurso, apesar de ter obtido ganho de causa, dado o acórdão recorrido ter negado provimento ao recurso do Ente.

22 A este propósito, a Comissão precisa que os acórdãos de 26 de Fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer (C-23/00 P, Colect., p. I-1873) e de 22 de Fevereiro de 2005, Comissão/max.mobil (C-141/02 P, Colect., p. I-1283), lhe são aplicáveis apesar de ter suscitado a questão prévia de inadmissibilidade na sua contestação e não por requerimento separado, conforme previsto no artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

23 Em apoio do seu recurso para o Tribunal de Justiça, a Comissão invoca um único fundamento visando que seja declarado que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao afastar-se, no caso em apreço, da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça relativa ao conceito de «pessoa a quem um acto diz directamente respeito» a que se refere o artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

24 O Tribunal de Primeira Instância referiu erradamente determinados elementos que distinguem a situação do Ente relativamente à das recorrentes nos acórdãos de 2 de Maio de 2006 e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, já referidos.

25 A Comissão considera, em primeiro lugar, que a circunstância de o Ente ter sido especificamente designado pela decisão de concessão como beneficiário final da contribuição comunitária, diferentemente das recorrentes nos acórdãos, já referidos, de 2 de Maio de 2006 e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, as quais aí figuravam respectivamente como autoridade responsável pelo pedido e como autoridade responsável pela realização do projecto, não pode ser tomada em conta para demonstrar a «incidência directa» na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

26 Além disso, a distinção feita pelo Tribunal de Primeira Instância entre o beneficiário final e o responsável pelo projecto é contrária à lógica e à terminologia do regime dos Fundos estruturais, que está baseado numa correlação estreita entre estas duas funções. A esse propósito, a Comissão lembra que o beneficiário de uma contribuição concedida ao Estado-Membro tem o direito de receber essa contribuição não por força da decisão comunitária, mas somente pelo efeito das disposições nacionais adoptadas na sequência dessa decisão.

27 Em seguida, carece de pertinência para efeitos da análise da admissibilidade do recurso a título do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE o facto de, no caso em apreço, as autoridades italianas terem manifestado a sua intenção de repercutir as consequências financeiras da decisão controvertida sobre o beneficiário final. Com efeito, segundo a Comissão, a simples existência, na esfera dos Estados-Membros, destinatários dessa decisão, de um poder de apreciação quanto à execução desta, basta para excluir que a referida decisão possa ter uma incidência directa sobre pessoas que dela não são destinatárias ([v., nomeadamente, despachos do Tribunal de Primeira Instância SLIM Sicilia/Comissão, já referido, e de 8 de Julho de 2004, Regione Siciliana/Comissão, T-341/02, Colect., p. II-2877).

28 Finalmente, a Comissão alega que o Tribunal de Primeira Instância, ao reconhecer ao Ente, no n.º 52 do acórdão recorrido, a legitimidade para agir em razão da necessidade de lhe assegurar uma protecção jurisdicional efectiva das garantias processuais conferidas pela decisão de concessão, entrou em contradição com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça segundo a qual não pode ser reconhecido, em nome do princípio da protecção jurisdicional efectiva, a uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições exigidas pelo artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, o direito de interpor recurso de anulação de um acto comunitário de que ela não é o destinatário (v., acórdãos de 25 de Junho de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, C-50/00 P, Colect., p. I-6677, e de 1 de Abril de 2004, Comissão/Jégo-Quéré, C-263/02 P, Colect., p. I-3425).

29 Segundo esta mesma jurisprudência, incumbe aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e de processos que permitam assegurar o respeito do direito a uma protecção jurisdicional efectiva. Por conseguinte, o Ente deveria ter alegado a invalidade da decisão controvertida perante os tribunais nacionais convidando-os a submeter uma questão prejudicial de validade nos termos do artigo 234.º CE.

30 O Ente considera, pelo contrário, que foi com razão que o Tribunal de Primeira Instância lhe atribuiu a qualidade de «pessoa a quem o acto diz directamente respeito», na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

31 No tocante, em primeiro lugar, à qualidade de beneficiário de um financiamento comunitário, o Ente considera que resulta claramente de uma leitura *a contrario* do n.º 67 do despacho do Tribunal de Primeira Instância Regione Siciliana/Comissão, já referido, que uma decisão que suprime ou reduz uma contribuição diz directamente respeito ao beneficiário final dessa contribuição. Esta interpretação é conforme à jurisprudência em matéria de auxílios estatais por força da qual as decisões de proibir ou reduzir auxílios da Comissão dizem directamente respeito aos beneficiários destes, os quais podem agir com vista à sua anulação em aplicação do disposto no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE (v., nomeadamente, acórdãos de 19 de Outubro de 2000, Itália e Sardegna Lines/Comissão, C-15/98 e C-105/99, Colect., p. I-8855, n.ºs 34 a 36, e de 29 de Abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, Colect., p. I-4087, n.º 39).

32 O Ente considera que a lógica do regime dos Fundos estruturais invocada pela Comissão é inoperante no quadro do exame do presente recurso, dado que as normas que codificam o princípio da fusão entre as funções de autoridade responsável e de beneficiário final são aplicáveis a períodos de programação posteriores ao que está em causa na situação em apreço. Neste contexto, é ainda inútil fazer referência a disposições nacionais adoptadas na sequência da decisão de concessão da contribuição financeira, não podendo tais medidas ter a mínima incidência no direito conferido pela Comissão ao Ente, beneficiário da contribuição em questão.

33 O Ente refuta, em seguida, a argumentação da Comissão quanto à existência de um poder discricionário por parte das autoridades italianas. A esse propósito, alega principalmente que o raciocínio do Tribunal de Primeira Instância se baseia na circunstância de a decisão controvertida ter acarretado, além da obrigação de restituir os montantes indevidamente recebidos, a anulação de um montante inicialmente concedido, mas não pago. Ora, tal anulação produz efeitos directos para o Ente, beneficiário do financiamento, sem que seja necessária uma intervenção nesse âmbito das autoridades italianas ou do direito interno.

34 De qualquer forma, como resulta tanto do despacho do Tribunal de Primeira Instância, Regione Siciliana/Comissão, já referido, como das conclusões do advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer no processo que deu lugar ao acórdão de 2 de Maio de 2006, Regione Siciliana/Comissão, já referido, quando o poder de apreciação das autoridades nacionais é de natureza teórica, uma vez que não existe qualquer dúvida quanto à

vontade das autoridades nacionais encarregadas da execução da decisão comunitária, o recorrente é directamente afectado. Ora, tal acontece no caso em apreço, dado que as autoridades italianas comunicaram formalmente à Comissão, na sua carta de 21 de Novembro de 2001, a sua vontade de recuperar do Ente os montantes a restituir à Comissão em caso de decisão de cancelamento da contribuição. Por conseguinte, nenhuma vontade autónoma das referidas autoridades se interpôs entre a decisão controvertida e as suas repercussões sobre o beneficiário da contribuição financeira.

35 No que diz respeito, finalmente, ao raciocínio seguido pelo Tribunal de Primeira Instância respeitante ao princípio da protecção jurisdicional efectiva, o Ente lembra que, por força da decisão de concessão, beneficiava do direito de ser ouvido e que esse direito foi violado pela Comissão no quadro da adopção da decisão controvertida. A existência desse direito contribui, aliás, para demonstrar o estabelecimento de um nexo jurídico directo entre a decisão da Comissão e a posição do Ente.

36 Contrariamente ao que afirma a Comissão, ao aceitar a admissibilidade do recurso em primeira instância, o Tribunal de Primeira instância não pretendeu de forma alguma criar uma solução jurisdicional extraordinária, mas aplicou correctamente o artigo 230.º CE.

37 O Ente sublinha que a solução sugerida pela Comissão, com vista a afirmar a invalidade da decisão controvertida perante os tribunais italianos ao convidá-los a submeter uma questão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, resultaria, na realidade, na inadmissibilidade desse processo. Com efeito, em conformidade com jurisprudência assente (acórdãos de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho, processos 16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, p. 175, e Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, já referido), a competência do Tribunal de Justiça no quadro do artigo 234.º, primeiro parágrafo, alínea b), CE limita-se somente aos actos de carácter normativo ou geral. A decisão controvertida, enquanto acto de alcance individual, não pode ser objecto de um reenvio prejudicial.

38 Por outro lado, admitir que o recorrente se possa opor, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, à execução da decisão controvertida baseando-se na ilegalidade desta

equivaleria a reconhecer-lhe a faculdade de contornar o carácter definitivo que essa decisão reveste em relação a ele após o termo do prazo de recurso que consta do artigo 230.º, quinto parágrafo, CE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

39 A título preliminar, deve recordar-se que, nos termos do artigo 56.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça por qualquer das partes que tenha sido total ou parcialmente vencida.

40 Em conformidade com jurisprudência assente, é admissível o recurso interposto de um acórdão do Tribunal de Primeira Instância na medida em que este tenha considerado improcedente uma questão prévia de inadmissibilidade suscitada por uma parte em relação a um recurso, quando o Tribunal de Primeira Instância, na sequência do mesmo acórdão, tenha negado provimento a esse recurso (acórdãos Conselho/Boehringer, já referido, n.º 50; Comissão/max.mobil, já referido, n.ºs 50 e 51, e de 7 de Junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, Colect., p. I-4333, n.º 37).

41 No caso em apreço, é pacífico que a Comissão suscitou, tal como resulta do n.º 23 do acórdão recorrido, uma questão prévia de inadmissibilidade no Tribunal de Primeira Instância, que essa questão prévia foi julgado improcedente no n.º 53 desse acórdão e que, na sequência do referido acórdão, foi negado provimento ao recurso do Ente.

42 Para decidir quanto à procedência do recurso para o Tribunal de Justiça interposto pela Comissão, importa sublinhar que, com fundamento no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, uma entidade regional ou local, na medida em que goze de personalidade jurídica por força do direito nacional, pode interpor recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito (v.

acórdãos de 22 de Novembro de 2001, Nederlandse Antillen/Conselho, C-452/98, Colect., p. I-8973, n.º 51, e de 10 de Abril de 2003, Comissão/Nederlandse Antillen, C-142/00 P, Colect., p. I-3483, n.º 59).

43 Tendo a decisão controvertida sido notificada pela Comissão à República Italiana, há que verificar se é admissível o recurso de anulação da referida decisão interposto pelo Ente e, mais particularmente, se esta decisão lhe diz directa e individualmente respeito.

44 Na medida em que não foi contestado que a decisão controvertida dissesse individualmente respeito ao Ente, o exame do Tribunal de Primeira Instância limitou-se à questão da afectação directa.

45 A esse propósito, resulta de jurisprudência assente que a condição segundo a qual a decisão que é objecto do recurso deve dizer directamente respeito a uma pessoa singular ou colectiva, prevista no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, em primeiro lugar, que a medida comunitária contestada produza directamente efeitos na situação jurídica do particular e, em segundo lugar, que não deixe qualquer poder de apreciação aos seus destinatários que são encarregados da sua execução, tendo esta carácter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação comunitária, sem aplicação de outras normas intermédias (v. acórdãos de 5 de Maio de 1998, Glencore Grain/Comissão, C-404/96 P, Colect., p. I-2435, n.º 41, de 29 de Junho de 2004, Front national/Parlamento, C-486/01 P, Colect., p. I-6289, n.º 34; de 2 de Maio de 2006, Regione Siciliana/ /Comissão, já referido, n.º 28, e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, já referido, n.º 31).

46 O mesmo acontece quando a possibilidade de os destinatários não darem seguimento ao acto em causa for puramente teórica, não suscitando qualquer dúvida a sua vontade de tirar consequências conformes a esse acto (acórdão de 5 de Maio de 1998, Dreyfus/ /Comissão, C-386/96 P, Colect., p. I-2309, n.º 44; v., igualmente, neste sentido, acórdão de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207, n.os 8 a 10).

47 No tocante ao primeiro critério, o Tribunal de Justiça já decidiu que a designação, numa decisão de concessão de uma contribuição comunitária, de uma entidade regional ou local como autoridade responsável pela realização de um projecto FEDER não implica que essa entidade seja ela própria titular do direito à referida contribuição (acórdãos já referidos de 2 de Maio de 2006, Regione Siciliana/Comissão, n.os 29 e 30, e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, n.º 32).

48 Por outro lado, o facto de essa entidade ser mencionada como autoridade responsável pelo pedido de contribuição financeira também não tem por consequência colocá-la numa relação directa com a contribuição comunitária, cuja decisão de concessão especifica que foi solicitada e concedida ao Estado-Membro em causa (acórdão de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, já referido, n.º 36).

49 No caso em apreço, resulta do n.º 4 do acórdão recorrido que o Ente foi constituído por uma lei italiana com vista a assegurar a salvaguarda e a valorização de determinados conjuntos arquitectónicos na região da Campania, que o mesmo representa um agrupamento de diferentes entidades públicas italianas, entre as quais o Estado Italiano, e que a Comissão não lhe estava ligada a qualquer título.

50 Além disso, resulta do n.º 5 do referido acórdão que o pedido de contribuição FEDER com vista à realização pelo Ente das medidas de infra-estruturas planeadas, foi apresentado pela República Italiana à Comissão e que a contribuição foi concedida pela Comissão a este Estado-Membro.

51 Nestas condições, como salientou igualmente a advogada-geral no n.º 50 das suas conclusões, é a República Italiana, enquanto destinatária da decisão controvertida, que deve ser considerada titular do direito à contribuição em questão.

52 Por outro lado, não resulta do acórdão recorrido que o Ente era obrigado, devido à própria decisão controvertida ou a qualquer disposição de direito comunitário com que regule os efeitos dessa decisão, a reembolsar o valor correspondente ao montante do saldo da contribuição comunitária anulada.

53 Pelo contrário, resulta do n.º 7 do acórdão recorrido que a Comissão reservou expressamente, na decisão controvertida, a faculdade de a República Italiana não proceder à recuperação dos montantes já pagos por sua própria iniciativa ao beneficiário da contribuição financeira.

54 Daqui resulta que, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância entendeu, no n.º 43 do acórdão recorrido, a mera circunstância de o Ente ter sido especificamente designado, no terceiro considerando e no artigo 3.º da decisão de concessão, como beneficiário da contribuição comunitária, não é susceptível de distinguir a situação jurídica do Ente relativamente à das entidades em causa nos processos que deram lugar aos acórdãos já referidos de 2 de Maio de 2006 e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, e não implica, por isso, que o Ente seja ele próprio titular do direito à referida contribuição.

55 No que toca ao segundo critério da afectação directa, decorre da jurisprudência citada no n.º 45 do presente acórdão que o mesmo é satisfeito quando a medida comunitária tem um carácter automático e a sua implementação decorre apenas da regulamentação comunitária, sem aplicação de outras regras intermédias.

56 No caso em apreço, o próprio facto de as autoridades italianas terem dado conta da sua intenção de recuperação dos montantes indevidamente recebidos pelo Ente constitui a expressão da existência de uma vontade autónoma por sua parte, na ausência de obrigações quanto a essa matéria a título do direito comunitário.

57 Daqui decorre que, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.os 46 a 48 do acórdão recorrido, a circunstância de as autoridades italianas terem manifestado, numa carta dirigida à Comissão, a sua intenção de repercutir sobre o Ente as consequências financeiras de uma eventual decisão da Comissão de suprimir a contribuição comunitária não basta para demonstrar o interesse directo exigido pelo artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

58 É verdade que o Tribunal de Justiça, a título excepcional, tem decidido que, apesar da ausência de medidas de execução adoptadas a nível nacional, o recorrente pode ser «directamente afectado» para efeitos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, quando outros factores, entre os quais a faculdade puramente teórica de não dar seguimento à decisão controvertida, permitirem concluir pela existência de um interesse directo da sua parte (v., neste sentido, acórdãos já referidos Dreyfus/Comissão, n.os 47 e 52, e Piraiki-Patraiki e o./Comissão, n.os 7 e 9 a 10).

59 É forçoso, todavia, reconhecer que esta jurisprudência não é aplicável ao caso concreto.

60 Com efeito, como sublinhou a advogada-geral no n.º 64 das suas conclusões, as constatações do Tribunal de Primeira Instância não bastam para tirar uma conclusão quanto ao comportamento posterior do destinatário da decisão controvertida. A afectação directa do Ente não pode ser deduzida do simples anúncio, juridicamente não vinculante, pelas autoridades italianas da sua intenção de recuperar o auxílio junto daquele dado que, nomeadamente, não se pode excluir que circunstâncias particulares possam conduzir a República Italiana, na medida em que detém uma participação no Ente, a desistir de exigir a este o reembolso do auxílio em causa.

61 Carece igualmente de pertinência a jurisprudência em matéria de auxílios estatais citada pelo Ente no quadro do recurso deste para o Tribunal de Justiça. Com efeito, diferentemente da prática geralmente seguida pela Comissão em matéria de auxílios estatais declarados incompatíveis com o mercado comum, cujas decisões contêm disposições que ordenam aos Estados-Membros a recuperação dos montantes

indevidamente pagos junto dos beneficiários dos auxílios, a decisão controvertida não impôs ao Estado-Membro em causa, como já foi recordado no n.º 52 do presente acórdão, a obrigação de recuperar os montantes junto dos beneficiários finais.

62 A este propósito, contrariamente ao que sustenta o Ente, a obrigação de informar o beneficiário final também não pode ser equiparada a uma ordem desse tipo.

63 Resulta do que precede que a decisão controvertida não dizia «directamente respeito» ao Ente na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE e que o seu recurso para o Tribunal de Primeira Instância era, portanto, inadmissível.

64 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento a que atendeu o Tribunal de Primeira Instância no n.º 52 do acórdão recorrido, segundo o qual a necessidade de assegurar a protecção jurisdicional das garantias processuais conferidas ao Ente, nomeadamente a de ser expressamente autorizado a apresentar as suas observações à Comissão, confirma que lhe deve ser reconhecida legitimidade para agir contra a decisão desta instituição.

65 Com efeito, se bem que os particulares devam poder beneficiar de uma protecção jurisdicional efectiva dos direitos que a ordem jurídica comunitária lhes confere (acórdãos já referidos Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, n.º 39; Comissão/ /Jégo-Quéré, n.º 29, e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/Comissão, n.º 39), a invocação do direito a essa protecção não pode, todavia, pôr em causa as condições exigidas no artigo 230.º CE.

66 Em conformidade com jurisprudência assente, a protecção jurisdicional das pessoas singulares ou colectivas que não podem, devido às condições de admissibilidade previstas no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, impugnar directamente actos comunitários do tipo da decisão controvertida, deve ser assegurada de forma eficaz através das vias de recurso para os órgãos jurisdicionais nacionais. Estes, em

conformidade com o princípio da cooperação leal enunciado no artigo 10.º CE, são obrigados a interpretar e a aplicar, na medida do possível, as regras internas de processo que regem o exercício dos recursos de uma forma que permita às referidas pessoas contestar judicialmente a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer medida nacional relativa à aplicação, em relação a elas, de um acto comunitário tal como o que está em causa, invocando a invalidade deste último e levando assim esses órgãos jurisdicionais a interrogar a esse respeito o Tribunal de Justiça pela via de questões prejudiciais (v. acórdãos já referidos Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, n.os 40 a 42; Comissão/Jégo-Quéré, n.os 30 a 32, e de 22 de Março de 2007, Regione Siciliana/ /Comissão, já referido, n.º 39).

67 Por consequência, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar que a decisão controvertida diz directamente respeito ao Ente. O acórdão recorrido deve, pois, ser anulado.

Quanto à admissibilidade do recurso do Ente

68 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal de Primeira Instância, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância, para julgamento.

69 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera que dispõe de todos os elementos necessários para decidir quanto à admissibilidade do recurso interposto pelo Ente para o Tribunal de Primeira Instância.

70 Pelos fundamentos expostos nos n.os 49 a 66 do presente acórdão, não pode considerar--se que a decisão controvertida diz directamente respeito ao Ente.

71 Nestas condições, há que julgar inadmissível o recurso interposto pelo Ente para o Tribunal de Primeira Instância.

Quanto ao recurso Ente/Comissão (processo C-455/07 P)

72 Atenta a inadmissibilidade do recurso interposto pelo Ente para o Tribunal de Primeira Instância, o recurso interposto por aquele para o Tribunal de Justiça, relativo ao acórdão recorrido, na medida em que o Tribunal de Primeira Instância se pronunciou quanto a esse recurso, ficou sem objecto, pelo que não há que examiná-lo.

Quanto às despesas

73 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo de recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do disposto no artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Ente, e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) **O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 18 de Julho de 2007, Ente per le Ville Vesuviane/Comissão (T-189/02), é anulado na medida em que julgou admissível o recurso interposto pelo Ente per le Ville Vesuviane tendo por objecto a anulação da decisão D (2002) 810111 da Comissão, de 13 de Março de 2002, que pôs termo à contribuição financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) a título de um investimento em infra-estruturas na Campania (Itália) relativo a um sistema integrado de valorização para fins turísticos de três vilas vesuvianas.**

2) O recurso do Ente per le Ville Vesuviane tendo por objecto a anulação da referida decisão é julgado inadmissível.

3) Não há que conhecer do recurso para o Tribunal de Justiça interposto pelo Ente per le Ville Vesuviane.

4) O Ente per le Ville Vesuviane é condenado nas despesas da presente instância e nas respeitantes ao processo em primeira instância.

Assinaturas