HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua)

12 decembrie 2007 *

În cauza T-308/05,

Republica Italiană, reprezentată inițial de domnul A. Cingolo și ulterior de domnul P. Gentili, avvocati dello Stato,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnul L. Flynn și de doamna M. Velardo, în calitate de agenți, asistați de G. Faedo, avocat,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a deciziilor pretins cuprinse în scrisorile Comisiei nr. 5272 din 7 iunie 2005, nr. 5453 din 8 iunie 2005, nr. 5726 și nr. 5728 din 17 iunie 2005 și nr. 5952 din 23 iunie 2005,

* Limba de procedură: italiana.

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera a doua),

compus din domnul A. W. H. Meij, îndeplinind funcția de președinte, domnul N. J. Forwood și doamna I. Pelikánová, judecători,

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 25 aprilie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

1 Potrivit articolului 159 CE, Comunitatea Europeană susține realizarea obiectivelor de coeziune economică și socială, printre care cel al dezvoltării regionale, prin acțiunea pe care o întreprinde prin intermediul fondurilor structurale [Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă, secțiunea „Orientare", Fondul Social European, Fondul European de Dezvoltare Regională (denumite în continuare „fonduri structurale" sau „fonduri")].

2 Potrivit articolului 161 CE, Consiliul definește misiunile, obiectivele prioritare și organizarea fondurilor structurale, precum și normele generale aplicabile acestor fonduri.

3 În temeiul acestei din urmă dispoziții, Consiliul a adoptat Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale privind fondurile structurale (JO L 161, p. 1) (denumit în continuare, „regulamentul general”), care reglementează obiectivele, organizarea, funcționarea și punerea în aplicare a acțiunii fondurilor structurale, precum și rolul și competențele în materie ale Comisiei și ale statelor membre.

Dispoziții privitoare la eligibilitatea cheltuielilor pentru contribuția fondurilor

4 Articolul 30 din regulamentul general precizează condițiile de „[e]ligibilitate” a cheltuielilor pentru contribuția financiară a fondurilor. Potrivit alineatului (3), „normele de drept intern relevante se aplică cheltuielilor eligibile cu excepția cazurilor în care, dacă este necesar, Comisia stabilește norme comune de eligibilitate a cheltuielilor în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 53 alineatul (2)”. [traducere neoficială]

5 În aplicarea articolului 30 alineatul (3) și a articolului 53 alineatul (2) din regulamentul general, Comisia a adoptat Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a regulamentului general în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale (JO L 193, p. 39, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 29). Acest regulament a intrat în vigoare la 5 august 2000. Ulterior, acesta a fost modificat, cu efect de la data intrării sale în vigoare pentru dispozițiile relevante în prezentul litigiu, prin Regulamentul (CE) nr. 1145/2003 al Comisiei din 27 iunie 2003 (JO L 160, p. 48). Ulterior, Comisia a adoptat Regulamentul (CE) nr. 448/2004 din 10 martie 2004 (JO L 72, p. 66, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 144), care abrogă Regulamentul nr. 1145/2003 și modifică

anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, înlocuind-o cu textul care figurează în propria anexă (denumită în continuare „anexa la Regulamentul nr. 448/2004”). Regulamentul nr. 448/2004 a intrat în vigoare la 11 martie 2004. În conformitate cu articolul 3, acest regulament se aplică retroactiv de la 5 iulie 2003, data intrării în vigoare a Regulamentului nr. 1145/2003, cu excepția punctelor 1.3, 2.1, 2.2 și 2.3 ale normei nr. 1 din anexa sa, care se aplică de la 5 august 2000, data intrării în vigoare a Regulamentului nr. 1685/2000.

6 Norma nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, consacrată „[c]heltuieli[lor] efectiv realizate”, precizează ce trebuie înțeles prin „[p]lăți efectuate de beneficiarii finali”. Potrivit punctului 1.2 al acesteia:

„În cazul regimurilor de ajutor care intră sub incidența articolului 87 din tratat și al ajutoarelor acordate de organisme desemnate de statele membre, prin «plăți efectuate de beneficiarii finali» se înțeleg ajutoarele plătite destinatarilor finali de către organismele care acordă ajutoarele. Plățile ajutoarelor, efectuate de beneficiarii finali, trebuie justificate având în vedere condițiile și obiectivele ajutorului.”

7 Potrivit punctului 1.4 al aceleiași norme:

„În alte cazuri decât cele menționate la punctul 1.2, prin «plăți efectuate de beneficiarii finali» se înțeleg plățile efectuate de organismele sau întreprinderile publice sau private care corespund categoriilor definite în complementul de program conform articolului 18 alineatul (3) litera (b) din regulamentul general și care sunt direct responsabile de conducerea operațiunii specifice.”

8 Pe de altă parte, norma nr. 1 precizează modalitățile de „[j]ustificare [a] cheltuielilor". Potrivit punctului 2.1 al acesteia:

„Ca regulă generală, plățile efectuate de beneficiarii finali și declarate cu titlu de plăți intermediare și sold sunt însoțite de facturi achitate. În cazul în care acest lucru se dovedește imposibil, plățile vor fi însoțite de documente contabile cu valoare justificativă echivalentă."

9 Punctul 2.3 al normei nr. 1 prevede:

„În plus, atunci când acțiunile sunt puse în aplicare în cadrul procedurilor care intră sub incidența contractelor de achiziție publică, plățile efectuate de beneficiarii finali și declarate cu titlu de plăți intermediare și sold trebuie justificate prin facturi achitate, emise conform clauzelor contractelor semnate. În toate celelalte cazuri, inclusiv acordarea de subvenții publice, plățile efectuate de beneficiarii finali și declarate cu titlu de plăți intermediare și sold trebuie justificate prin cheltuieli plătite efectiv (inclusiv cele menționate la punctul 1.5) [și anume cheltuielile de amortizare, contribuțiile în natură și cheltuielile generale] de către organismele sau întreprinderile publice sau private în cauză în punerea în aplicare a operațiunii."

Dispoziții privitoare la plata contribuției din fonduri

10 Articolul 32 din regulamentul general reglementează „[p]lata" contribuției din fonduri. Potrivit articolului 32 alineatul (1) al treilea și al patrulea paragraf:

„Plățile pot fi sub formă de avansuri, de plăți intermediare sau de plăți ale soldului final. Plățile intermediare și plățile soldului se referă la cheltuielile efectiv plătite, care trebuie să corespundă plăților efectuate de beneficiarii finali, și justificate prin facturi achitate sau documente contabile cu valoare doveditoare echivalentă.

Sub rezerva disponibilităților bugetare, Comisia efectuează plăți intermediare într-un termen de maximum două luni de la primirea unei cereri admisibile […]” [traducere neoficială]

11 Potrivit articolului 32 alineatul (2) din regulamentul general:

„La angajarea primei tranșe, Comisia plătește un avans autorității plătitoare. Acest avans reprezintă 7 % din contribuția fondurilor la intervenția în cauză […]” [traducere neoficială]

12 Articolul 32 alineatul (3) din regulamentul general prevede în special:

„Plățile intermediare sunt efectuate de către Comisie pentru rambursarea cheltuielilor plătite efectiv din fonduri și certificate de autoritatea de plată […] Acestea trebuie să respecte [anumite] condiții […] Comisia informează de îndată statul membru și autoritatea plătitoare dacă una din aceste condiții nu este îndeplinită și, prin urmare, cererea de plată nu este admisă, iar acestea adoptă măsurile necesare pentru remedierea situației.” [traducere neoficială]

13 Potrivit articolului 32 alineatul (4) din regulamentul general:

„Plata soldului intervenției se efectuează dacă:

(a) autoritatea plătitoare a prezentat Comisiei, în decurs de 6 luni de la termenul de plată, stabilit în decizia privind contribuția fondurilor, o declarație certificată a cheltuielilor efectiv plătite;

[…]” [traducere neoficială]

Dispoziții privitoare la certificarea cheltuielilor

14 În aplicarea articolului 53 alineatul (2) din regulamentul general și pentru armonizarea standardelor pentru certificarea cheltuielilor pentru care sunt solicitate plăți cu titlu de plăți intermediare sau sold, în cadrul Regulamentului (CE) nr. 438/2001 al Comisiei din 2 martie 2001 de stabilire a normelor detaliate de aplicare a regulamentului general privind sistemele de gestionare și control pentru asistența acordată prin fondurile structurale (JO L 63, p. 21, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 39), Comisia a adoptat norme care stabilesc conținutul certificatelor privind declarațiile de cheltuieli intermediare și finale și care precizează natura și calitatea informațiilor pe care acestea se bazează.

Dispoziții privitoare la controlul financiar

15 Controlul financiar este reglementat de articolele 38 și 39 din regulamentul general, precum și de normele de aplicare a acestora care figurează în Regulamentul nr. 438/2001.

16 Articolul 38 alineatul (1) din regulamentul general prevede că, în cadrul controlului financiar pentru care își asumă responsabilitatea, în primă instanță, statele membre „cooperează cu Comisia pentru a asigura o utilizare a fondurilor comunitare, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare". [traducere neoficială]

17 În cadrul dispozițiilor privind „[s]isteme[le] de gestionare și control", articolul 7 din Regulamentul nr. 438/2001 prevede:

„(1) Sistemele de gestionare și control ale statelor membre furnizează o pistă de audit suficientă.

(2) O pistă de audit este considerată suficientă atunci când permite:

(a) realizarea corespondenței între sumele notificate Comisiei și cheltuielile individuale înregistrate și documentele justificative păstrate la diferite niveluri administrative și la beneficiarii finali, iar atunci când aceștia din urmă nu sunt destinatarii finali ai asistenței, la instituțiile sau firmele care duc la îndeplinire operațiunile […]"

18 În partea consacrată „Certific[ării] cheltuielilor”, articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 438/2001 prevede:

„Certificatele privind declarațiile de cheltuieli intermediare și finale menționate la articolul 32 alineatele (3) și (4) din [r]egulamentul [general] se redactează în forma prezentată în anexa II, de către o persoană care nu aparține niciunuia din serviciile care aprobă cererile.”

19 Articolul 9 alineatul (2) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 438/2001 prevede că, înainte de a certifica o declarație de cheltuieli, autoritatea de plată se asigură, în special, că declarația cheltuielilor include numai cheltuieli care „sunt sub formă de cheltuieli efectuate de către beneficiarii finali în înțelesul punctelor 1.2, 1.3 și 2 din regula nr. 1 din anexa la Regulamentul […] nr. 1685/2000, care pot fi justificate prin facturi achitate sau documente contabile cu valoare echivalentă”.

Situația de fapt

20 Prin scrisoarea din 7 septembrie 2001, Comisia a adresat Republicii Italiene o notă cuprinzând o interpretare a articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general (denumită în continuare „nota de interpretare”). Potrivit scrisorii de înaintare, nota de interpretare avea „ca obiect clarificarea anumitor întrebări adresate Comisiei în ceea ce privește noțiunile «cheltuieli efectiv plătite» și «plăți efectuate de beneficiarii finali»”. În acest context, cu privire la articolul citat anterior, nota de interpretare expunea, la punctul 8, condițiile de eligibilitate pentru o cofinanțare din fondurile structurale a avansurilor plătite de organismele naționale (denumite în continuare „beneficiarii finali”) în cadrul schemelor de ajutor de stat în sensul articolului 87 CE sau în legătură cu acordarea de ajutoare (denumite în continuare „avansuri”): „În cazul în care beneficiarul final nu coincide cu destinatarul

final al fondurilor comunitare, de exemplu, pentru schemele de ajutor, avansurile pentru subvenții sunt plătite destinatarilor finali de către beneficiarii finali. Cu toate acestea, cheltuielile declarate de către beneficiarul final autorității de gestionare sau de plată ori organismului intermediar trebuie să se raporteze la cheltuielile efective ale destinatarilor finali, justificate prin facturi achitate sau prin înscrisuri cu valoare justificativă echivalentă. De aceea, plățile de avansuri efectuate de către beneficiarul final nu pot fi incluse în cheltuielile declarate Comisiei, cu excepția cazului în care beneficiarul respectiv a putut demonstra că destinatarul final a utilizat acest avans pentru a acoperi cheltuieli efective." Astfel, potrivit notei de interpretare, avansurile neînsoțite de documente justificative privind utilizarea acestora de către destinatarii finali (denumite în continuare „avansuri nejustificate") nu erau eligibile pentru contribuția fondurilor (denumită în continuare „norma generală în litigiu").

21 Prin scrisoarea din 20 ianuarie 2003, Comisia a informat Republica Italiană, cu ocazia analizării unei cereri de plată adresate de către aceasta din urmă, că va deduce cuantumul corespunzător avansurilor nejustificate. Comisia a invitat Republica Italiană să îi comunice cuantumul menționat, analizarea cererii sale de plată fiind întreruptă în acest timp.

22 Prin scrisoarea din 3 martie 2003, Comisia a indicat Republicii Italiene că ordonase plata unei sume inferioare celei solicitate, ca urmare a deducerii unui cuantum corespunzător avansurilor nejustificate.

23 La 27 martie 2003, Republica Italiană a introdus o acțiune în anulare împotriva celor două scrisori menționate anterior (cauza C-138/03).

24 În paralel cu această situație de fapt, în cadrul Comitetului pentru dezvoltarea și reconversia regiunilor (denumit în continuare „comitetul") se derula o procedură de

consultare în vederea definirii modalităților de simplificare a gestionării fondurilor structurale. În acest context, Comisia solicitase comitetului să examineze posibilitatea ca avansurile să fie eligibile pentru asistența acordată prin fonduri și condițiile unei astfel de eligibilități. Întrucât la 19 februarie 2003, cu ocazia celei de a 63-a reuniuni a comitetului, nu a putut fi obținut niciun acord, Comisia a renunțat în cele din urmă să ia orice altă inițiativă cu privire la acest aspect.

25 Prin scrisoarea din 14 mai 2003, Comisia a informat Republica Italiană în legătură cu încheierea dezbaterii angajate în cadrul comitetului. Comisia a precizat că, prin urmare, poziția sa cu privire la eligibilitatea avansurilor rămânea cea exprimată în nota de interpretare. Cu toate acestea, referindu-se la îndoielile ce ar fi putut apărea cu privire la interpretarea dispozițiilor în vigoare și pentru a nu înșela așteptările pe care dezbaterea din cadrul comitetului le-ar fi putut determina în mod legitim, Comisia a decis să considere eligibile avansurile nejustificate care se raportează fie la ajutoare pentru care decizia finală de acordare a fost adoptată cel mai târziu la 19 februarie 2003, fie la ajutoare alocate în cadrul unei proceduri de licitație care s-a finalizat cel mai târziu la aceeași dată. Pe de altă parte, Comisia a indicat Republicii Italiene că, în declarațiile de cheltuieli care însoțesc cererile de plată pe care i le va adresa, va trebui să fie specificat cuantumul avansurilor, cu respectarea normelor astfel precizate. La 24 iulie 2003, Republica Italiană a introdus o acțiune în anulare împotriva scrisorii din 14 mai 2003 (cauza C-324/03).

26 În aplicarea normelor expuse în scrisoarea din 14 mai 2003, autoritățile italiene au primit, la 5 iunie 2003, plata sumelor menționate în scrisorile din 20 ianuarie și din 3 martie 2003 și pretinse în cauza C-138/03.

27 Prin scrisoarea din 29 iulie 2003, Comisia a transmis autorităților italiene o nouă versiune a scrisorii din 14 mai 2003, care rectifica câteva erori de traducere cuprinse în aceasta din urmă. La 9 octombrie 2003, Republica Italiană a introdus o acțiune în anulare împotriva scrisorii din 29 iulie 2003 (cauza C-431/03). La fel ca și în cadrul cauzei C-324/03, Republica Italiană a contestat scrisoarea în măsura în care aceasta refuză să recunoască eligibilitatea pentru contribuția fondurilor structurale

a avansurilor nejustificate prin înscrisuri doveditoare privind utilizarea acestora de către destinatarii finali, în cazul în care decizia finală de acordare a ajutorului sau finalizarea procedurii de licitație a avut loc după 19 februarie 2003 (denumite în continuare „avansurile în litigiu”).

28 La 25 septembrie 2003, Republica Italiană a formulat o acțiune și împotriva Regulamentului nr. 1145/2003, care intrase în vigoare la 5 iulie 2003 (cauza C-401/03, devenită cauza T-223/04, după transferul acesteia la Tribunal).

29 Prin scrisoarea din 25 martie 2004, Comisia a indicat Republicii Italiene că în declarațiile viitoare de cheltuieli va trebui specificat, pentru fiecare măsură, cuantumul avansurilor plătite în cadrul schemelor de ajutor, pentru orice program care intră sub incidența obiectivelor nr. 1 și nr. 2, astfel cum s-a precizat în scrisorile din 14 mai și din 29 iulie 2003. Republica Italiană a formulat o acțiune împotriva acestei scrisori și, în subsidiar, împotriva Regulamentului nr. 448/2004, care intrase în vigoare la 11 martie 2004 (cauza T-207/04).

30 Prin scrisoarea nr. 6311 din 1 martie 2005, Republica Italiană a adresat Comisiei o cerere de plată intermediară în cadrul punerii în aplicare a programului operațional regional (denumit în continuare „POR”) în temeiul obiectivului nr. 1 privitor la regiunea Campania pentru perioada 2000-2006.

31 Prin scrisoarea nr. 2772 din 21 martie 2005, Comisia a solicitat Republicii Italiene să completeze declarația de cheltuieli care însoțește această cerere de plată, cu indicarea clară a cuantumului avansurilor în litigiu plătite.

32 Prin scrisoarea nr. 12827 din 29 aprilie 2005, Republica Italiană a adresat Comisiei o nouă cerere de plată, pentru o sumă de 17 341 776,84 de euro, în cadrul punerii în aplicare a aceluiași POR.

33 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 mai 2005, Republica Italiană a introdus o acțiune îndreptată în special împotriva scrisorii nr. 2772 din 21 martie 2005 (cauza T-212/05).

34 Prin scrisoarea nr. 5272 din 7 iunie 2005 (denumită în continuare „prima scrisoare atacată"), Comisia a solicitat Republicii Italiene să completeze declarațiile de cheltuieli care însoțesc cererile de plată pe care aceasta din urmă i le adresase prin scrisorile nr. 6311 din 1 martie 2005 și nr. 12827 din 29 aprilie 2005 (denumite în continuare „declarațiile de cheltuieli în litigiu" și „cererile de plată în litigiu"), precizând, pentru fiecare măsură, cuantumul avansurilor în litigiu plătite sau eventual plătite. De asemenea, Comisia a precizat că procedurile de plată corespunzătoare cererilor de plată în litigiu vor fi sau vor rămâne întrerupte până la primirea informațiilor respective. Această scrisoare a parvenit autorităților italiene respective la 8 iunie 2005.

35 Prin scrisorile nr. 5453 din 8 iunie 2005 (denumită în continuare „a doua scrisoare atacată"), nr. 5726 și nr. 5728 din 17 iunie 2005 (denumite în continuare, „a treia scrisoare atacată", respectiv „a patra scrisoare atacată") și nr. 5952 din 23 iunie 2005 (denumită în continuare „a cincea scrisoare atacată"), Comisia a indicat Republicii Italiene că plățile efectuate vor fi într-un cuantum diferit de cel solicitat, în cadrul punerii în aplicare, pe de o parte, a documentului unic de programare în temeiul obiectivului nr. 2 privitor la regiunea Lazio pentru perioada 2000-2006, iar, pe de altă parte, a POR în temeiul obiectivului nr. 1 privitor la regiunea Apulia pentru aceeași perioadă, ca urmare a deducerii sumelor corespunzătoare avansurilor în litigiu.

36 Prin Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Italia/Comisia (C-138/03, C-324/03 și C-431/03, Rec., p. I-10043, denumită în continuare „Hotărârea din 24 noiembrie 2005"), Curtea a statuat că nu era necesar să se pronunțe asupra acțiunii în cauza C-138/03 și că acțiunea din cauza C-324/03 și cea din cauza C-431/03 trebuiau respinse ca nefondată și, respectiv, inadmisibilă.

Procedura și concluziile părților

37 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 10 august 2005, Republica Italiană a introdus prezenta acțiune.

38 Prin scrisoarea din 10 ianuarie 2006, grefa a invitat părțile să își prezinte observațiile asupra eventualelor consecințe care s-ar putea deduce în privința prezentei cauze din Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus. Părțile și-au depus observațiile în temenele acordate, iar ulterior, la 2 martie 2006, Comisia a transmis grefei o rectificare a unei erori materiale ce figura în observațiile sale.

39 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a doua) a decis să deschidă procedura orală, iar în cadrul măsurilor de organizare a procedurii, a invitat Comisia să răspundă anumitor întrebări și Republica Italiană să depună un înscris. Părțile s-au conformat acestor solicitări.

40 Prin Decizia din 2 februarie 2007, domnii judecători A. W. H. Meij și N. J. Forwood au fost desemnați pentru a îndeplini funcția de președinte de cameră, respectiv în calitate de judecător, înlocuindu-l pe domnul judecător J. Pirrung, aflat în imposibilitate de a participa la judecată.

41 În cursul ședinței desfășurate la 25 aprilie 2007, au fost audiate pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările Tribunalului. În urma ședinței, a fost organizată o reuniune informală în fața Tribunalului cu reprezentanții părților.

42 Republica Italiană solicită Tribunalului:

— anularea primei scrisori atacate în măsura în care prin aceasta i se solicită să completeze declarațiile de cheltuieli care însoțesc cererile de plată în litigiu, prin indicarea, pentru fiecare măsură, a cuantumului avansurilor în litigiu plătite sau eventual plătite și în măsura în care această scrisoare precizează că procedurile de plată privitoare la aceste cereri vor fi sau vor rămâne întrerupte până la primirea informațiilor respective;

— anularea celei de a doua, a celei de a treia, a celei de a patra și a celei de a cincea scrisori atacate, în măsura în care prin acestea i se indică faptul că plățile efectuate vor fi într-un cuantum diferit de cel solicitat, ca urmare a deducerii sumelor corespunzătoare avansurilor în litigiu;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

43 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau ca nefondată;

— obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la admisibilitate

Argumentele părților

44 Comisia contestă admisibilitatea acțiunii formulate împotriva primei scrisori atacate pentru motivul că aceasta nu constituie un act atacabil în sensul articolului 230 CE, întrucât are un caracter interpretativ și, în subsidiar, confirmativ.

45 Cu titlu principal, Comisia arată că prima scrisoare atacată nu produce niciun efect juridic propriu, ci are un caracter pur interpretativ.

46 În primul rând, în ceea ce privește norma generală în litigiu, prima scrisoare atacată s-ar limita să amintească interpretarea dată de către Comisie articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și nu ar produce niciun efect juridic propriu față de Republica Italiană.

47 În al doilea rând, în ceea ce privește cererea de comunicare a informațiilor referitoare la avansuri, aceasta nu ar fi decât o normă de aplicare și o explicație practică a reglementării privind eligibilitatea cheltuielilor și, în mod mai specific, a normelor de justificare a cheltuielilor prevăzute de Regulamentul nr. 448/2004.

48 În al treilea și în ultimul rând, în ceea ce privește mențiunea conform căreia, până la comunicarea informațiilor referitoare la avansuri, procedurile de plată în cauză vor fi sau vor rămâne întrerupte, aceasta ar fi corespuns unei obligații a Comisiei ca, în temeiul principiilor unei bune gestiuni financiare, să nu dea curs unor cereri de plată

care prezintă neregularități ori sunt incomplete sau care nu respectă normele de justificare a cheltuielilor. Aceasta ar exprima imposibilitatea în care s-ar afla Comisia ca, în lipsa informațiilor cerute, să efectueze plățile solicitate, fără a exprima totuși o opinie a Comisiei în legătură cu temeinicia cererilor de plată în litigiu.

49 Ca răspuns la argumentarea Republicii Italiene, Comisia arată că, în conformitate cu jurisprudența, caracterul atacabil al primei scrisori atacate nu poate fi dedus din eventuala nelegalitate a normei generale în litigiu la care aceasta se referă, sau nici chiar din eventuala depășire a prerogativelor sale de către Comisie atunci când a adoptat această normă.

50 În subsidiar, Comisia invocă faptul că prima scrisoare atacată are un caracter pur confirmativ. Aceasta ar confirma norma generală în litigiu expusă în scrisorile din 14 mai și din 29 iulie 2003, precum și în nota de interpretare, chiar înainte de adoptarea scrisorilor menționate. Aceste scrisori ar fi încheiat în mod definitiv dezbaterea instituțională inițiată cu privire la eligibilitatea avansurilor. La punctele 36 și 37 din Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, Curtea ar fi confirmat că scrisoarea din 14 mai 2003 redă rezultatul definitiv al unei reanalizări a acestei probleme.

51 În final, Comisia arată că Republica Italiană nu poate aștepta niciun avantaj real în urma eventualei anulări a primei scrisori atacate, în măsura în care, în orice caz, Comisia va continua să aplice criteriile stabilite în nota de interpretare pentru a examina cererile de plată în litigiu.

52 Republica Italiană susține că acțiunea îndreptată împotriva primei scrisori atacate este admisibilă. Această scrisoare ar fi de natură să producă efecte juridice proprii și

ar fi susceptibilă să modifice situația sa juridică în mod direct, astfel încât ar constitui, conform unei jurisprudențe constante, un act atacabil în sensul articolului 230 CE.

53 Pe de o parte, potrivit conținutului scrisorilor din 29 iulie 2003 și din 25 martie 2004, prima scrisoare atacată ar cuprinde o somație de a comunica, în declarațiile de cheltuieli în litigiu, informații privitoare la avansuri. Obligația de declarare care i-a fost astfel impusă nu ar decurge din dispozițiile Regulamentului nr. 438/2001, care stabilește normele de certificare a cheltuielilor, ci din norma generală în litigiu, care s-ar întemeia pe o interpretare eronată a dispozițiilor regulamentului general și ale Regulamentului nr. 448/2004 privind eligibilitatea cheltuielilor.

54 Pe de altă parte, prima scrisoare atacată ar avea un caracter inovator în raport cu normele care reglementează eligibilitatea cheltuielilor și certificarea acestora și cu scrisorile anterioare ale Comisiei, în măsura în care ar prevedea că somația de a comunica informațiile privitoare la avansuri va fi însoțită de o sancțiune. Într-adevăr, scrisoarea precizează că nu se va da curs cererilor de plată în litigiu atât timp cât nu se vor comunica informațiile privitoare la avansuri. Prima scrisoare atacată ar fi introdus astfel, cu încălcarea reglementării aplicabile, un nou caz, de natură pur procedurală, de respingere a cererilor de plată.

55 În sfârșit, Republica Italiană contestă argumentarea Comisiei conform căreia prima scrisoare atacată ar fi un act pur confirmativ. Într-adevăr, după ce a fost contestată, norma generală în litigiu menționată în nota de interpretare ar fi fost reexaminată în mod aprofundat în cadrul dezbaterii instituționale privind modificarea Regulamentului nr. 1685/2000, rezultatul acesteia fiind reflectat de prima scrisoare atacată, adoptată la scurt timp după adoptarea Regulamentului nr. 448/2004.

Aprecierea Tribunalului

56 Potrivit unei jurisprudențe constante, acțiunea în anulare întemeiată pe articolul 230 CE se poate formula cu privire la toate dispozițiile adoptate de către instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice (a se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 32 și jurisprudența citată).

57 Pentru a aprecia dacă prima scrisoare atacată produce efecte juridice în sensul jurisprudenței citate anterior, în măsura în care solicită Republicii Italiene să completeze declarațiile de cheltuieli în litigiu prin indicarea, pentru fiecare măsură, a cuantumului avansurilor în litigiu plătite sau eventual plătite și în măsura în care precizează că procedurile declanșate cu privire la cererile de plată în litigiu vor fi sau vor rămâne întrerupte până la primirea informațiilor respective, trebuie să se analizeze conținutul și, în același timp, contextul în care aceasta a fost adoptată (a se vedea Ordonanța Curții din 13 iunie 1991, Sunzest/Comisia, C-50/90, Rec., p. I-2917, punctul 13).

58 În primul rând, în ceea ce privește susținerea Republicii Italiene conform căreia prima scrisoare atacată i-ar impune o sancțiune prin indicarea faptului că nu se va da curs cererilor de plată în litigiu până la primirea informațiilor referitoare la avansuri, este necesar să se constate că aceasta echivalează, în esență, cu denunțarea unei stări prelungite de inacțiune din partea Comisiei. Astfel cum a recunoscut în cursul ședinței, Republica Italiană apreciază că, în speță, Comisia ar fi fost obligată să efectueze plățile corespunzătoare cererilor de plată în litigiu în termenul de două luni prevăzut la articolul 32 alineatul (1) al patrulea paragraf din regulamentul general.

59 În această privință, trebuie amintit că, atunci când este sesizată cu o cerere de plată admisibilă în sensul articolului 32 alineatul (3) din regulamentul general, Comisia nu este autorizată să prelungească o stare de inacțiune. Într-adevăr, sub rezerva

disponibilităților bugetare, Comisia trebuie să efectueze plățile intermediare corespunzătoare acestei cereri într-un termen care să nu depășească două luni de la primirea acesteia, în conformitate cu articolul 32 alineatul (1) al patrulea paragraf din regulamentul general. Prin urmare, în cazul în care, în speță, Comisia nu și-ar fi îndeplinit obligația de a acționa, astfel cum susține Republica Italiană, pentru a contesta acest aspect aceasta din urmă ar fi trebuit să introducă o acțiune în constatarea abținerii de a acționa (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 26 mai 1982, Germania/Comisia, 44/81, Rec., p. 1855, punctul 6, și Hotărârea Tribunalului din 14 decembrie 2006, Germania/Comisia, T-314/04 și T-414/04, nepublicată în Recueil, Rec., 2006, p. II-103*, punctul 48). În situația în care această acțiune în constatarea abținerii de a acționa ar fi fost declarată întemeiată, Comisiei i-ar fi revenit obligația să ia măsurile impuse de executarea hotărârii, conform articolului 233 CE (Hotărârea din 14 decembrie 2006, Germania/Comisia, citată anterior, punctul 48).

60 Această soluție nu poate fi repusă în discuție pentru motivul că, prin intermediul primei scrisori atacate, Republica Italiană a fost informată în mod expres în legătură cu refuzul de a acționa al Comisiei. Un refuz de a acționa, indiferent cât de explicit, poate fi deferit Curții în temeiul articolului 232 CE, atât timp cât nu pune capăt abținerii de a acționa (Hotărârea Curții din 27 septembrie 1988, Parlamentul European/Consiliul, 302/87, Rec., p. 5615, punctul 17).

61 În orice caz, astfel cum a confirmat Comisia în cursul ședinței, fără a fi contrazisă de Republica Italiană cu privire la acest aspect, starea de inacțiune evidențiată de prima scrisoare atacată nu a fost decât temporară și nu s-a menținut după ce au dispărut motivele care au justificat-o, de vreme ce Comisia a adoptat în final o decizie cu privire la cererile de plată în litigiu. Prin scrisoarea nr. 8799 din 24 august 2005, această decizie finală a fost comunicată Republicii Italiene, care a formulat o acțiune împotriva acesteia (T-402/05).

62 În consecință, este necesar să se considere că prima scrisoare atacată, în măsura în care a comunicat Republicii Italiene refuzul Comisiei de a acționa cu privire la cererile de plată în litigiu, nu a produs niciun efect juridic care ar putea să fie contestat în cadrul unei acțiuni în anulare introduse în temeiul articolului 230 CE.

63 În al doilea rând, în ceea ce privește mențiunea potrivit căreia Republica Italiană va trebui să comunice Comisiei informațiile referitoare la avansuri, trebuie precizat că prima scrisoare atacată se referă în acest mod, prin trimitere, la o obligație de declarare care ar rezulta, pentru acest stat membru, dintr-o aplicare coroborată a normei generale în litigiu și a deciziei cuprinse în scrisoarea din 14 mai 2003 (a se vedea punctul 25 de mai sus), de unde reiese că sunt eligibile pentru cofinanțarea fondurilor numai avansurile nejustificate care se raportează fie la ajutoare pentru care decizia finală de acordare a fost adoptată cel mai târziu la 19 februarie 2003, fie la ajutoare alocate în cadrul unei proceduri de licitație care s-a finalizat cel mai târziu la aceeași dată. Într-adevăr, prima scrisoare atacată trimite în mod explicit la scrisoarea nr. 2772 din 21 martie 2005 (a se vedea punctul 31 de mai sus), care, la rândul său, trimite la scrisoarea din 29 iulie 2003, de rectificare a scrisorii din 14 mai 2003 (a se vedea punctul 27 de mai sus).

64 Astfel, din chiar conținutul primei scrisori atacate rezultă că aceasta urmărea să amintească Republicii Italiene, cu ocazia examinării cererilor de plată în litigiu, obligația de declarare care i-ar reveni în temeiul reglementării care guvernează eligibilitatea cheltuielilor și, în special, în temeiul normei generale în litigiu.

65 Pentru a verifica dacă prima scrisoare atacată se limitează efectiv să amintească Republicii Italiene obligațiile rezultate din reglementarea comunitară, fără să modifice domeniul de aplicare al acesteia, sau dacă, dimpotrivă, aceasta este susceptibilă să producă efecte juridice, se impune soluționarea anumitor chestiuni de fond ridicate de prezentul litigiu (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 20 martie 1997, Franța/Comisia, C-57/95, Rec., p. I-1627, punctele 9 și 10, și Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctele 33-35).

Cu privire la fond

66 Republica Italiană invocă nouă motive în susținerea cererii sale de anulare a primei, a celei de a doua, a celei de a treia, a celei de a patra și a celei de a cincea scrisori atacate

(denumite în continuare, în ansamblul lor, „scrisorile atacate”). Primul motiv este întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea dispozițiilor care reglementează controlul financiar. Al doilea motiv se întemeiază pe lipsa absolută de motivare. Al treilea motiv se referă la nerespectarea procedurii de adoptare a deciziilor Comisiei, precum și la încălcarea Regulamentului de procedură al acesteia. Al patrulea motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 32 din regulamentul general și a normei nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004. Al cincilea motiv se referă la încălcarea dispozițiilor privitoare la eligibilitatea cheltuielilor. Al șaselea motiv se întemeiază pe încălcarea principiului proporționalității și pe un abuz de putere. Al șaptelea motiv este întemeiat pe încălcarea Regulamentului nr. 448/2004, a principiilor egalității de tratament și securității juridice, precum și pe caracterul contradictoriu al scrisorilor atacate. Al optulea motiv se referă la încălcarea articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001. În sfârșit, al nouălea motiv este întemeiat pe încălcarea unui principiu al simplificării.

67 Întrucât Comisia a contestat admisibilitatea celui de al treilea motiv, este necesar ca, mai întâi, să fie examinat motivul respectiv.

68 De asemenea, trebuie să se amintească faptul că soluționarea problemei de admisibilitate, ridicată la punctul 65 de mai sus, depinde de răspunsurile ce urmează a fi date în legătură cu chestiunile de fond care privesc, pe de o parte, interpretarea reglementării comunitare în materie de eligibilitate a cheltuielilor, iar, pe de altă parte, consecințele inevitabile care decurg din această reglementare în etapa declarării și a certificării cheltuielilor. Întrucât aceste chestiuni de fond au fost ridicate, pe de o parte, prin al patrulea și al cincilea motiv și, pe de altă parte, prin al optulea și al nouălea motiv, se impune să fie examinate ulterior acestea.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nerespectarea procedurii de adoptare a deciziilor Comisiei, precum și pe încălcarea Regulamentului de procedură al acesteia

Argumentele părților

69 Republica Italiană susține în esență că, prin comunicarea scrisorilor atacate, Comisia i-a notificat decizii care, în aparență, nu au fost adoptate cu respectarea procedurii prevăzute de Regulamentul de procedură al acesteia.

70 Comisia solicită respingerea celui de al treilea motiv ca inadmisibil, în temeiul dispozițiilor articolului 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Argumentarea din susținerea prezentului motiv ar fi lipsită de claritate și de precizie în ceea ce privește identificarea normelor pretins încălcate.

Aprecierea Tribunalului

71 Articolul 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură prevede că cererea introductivă trebuie să cuprindă o expunere sumară a motivelor invocate. Aceasta înseamnă că cererea introductivă trebuie să precizeze motivele pe care se întemeiază acțiunea și că aceasta nu se poate limita la o simplă enunțare abstractă a acestora (Hotărârea Tribunalului din 18 noiembrie 1992, Rendo și alții/Comisia, T-16/91, Rec., p. II-2417, punctul 130, și Hotărârea Tribunalului din 28 martie 2000, T. Port/Comisia, T-251/97, Rec., p. II-1775, punctul 90).

72 În plus, expunerea motivelor, chiar sumară, trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără să se bazeze pe alte informații. Pentru ca o acțiune sau, mai concret, un motiv al unei acțiuni să fie admisibil, securitatea juridică și buna administrare a justiției impun ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază acesta să rezulte în mod coerent și comprehensibil din chiar textul cererii introductive (a se vedea, în ceea ce privește admisibilitatea unei acțiuni, Hotărârea Tribunalului din 14 mai 1998, Enso Española/Comisia, T-348/94, Rec., p. II-1875, punctul 143, și Hotărârea Tribunalului T. Port/Comisia, punctul 71 de mai sus, punctul 91).

73 În speță, argumentarea din susținerea celui de al treilea motiv este lipsită de claritate și de precizie în ceea ce privește identificarea normelor din Regulamentul de procedură despre care se susține că ar fi fost încălcate atunci când au fost adoptate scrisorile atacate, și aceasta chiar în condițiile în care Regulamentul de procedură al Comisiei este un document publicat în toate limbile oficiale ale Uniunii Europene, în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* (JO 2000, L 308, p. 26, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 216).

74 Prin urmare, Comisia susține în mod temeinic că expunerea prezentului motiv în cererea introductivă nu este suficient de clară și de precisă pentru a-i permite să își pregătească apărarea. Aceasta nu permite nici Tribunalului să se pronunțe asupra temeiniciei prezentului motiv.

75 În consecință, al treilea motiv trebuie respins ca inadmisibil.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 32 din regulamentul general și a normei nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, și cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea dispozițiilor referitoare la eligibilitatea cheltuielilor

Argumentele părților

76 Republica Italiană pretinde că scrisorile atacate încalcă articolul 32 din regulamentul general și norma nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 în măsura în care se întemeiază pe norma generală în litigiu. În ipoteza în care Regulamentul nr. 448/2004 ar putea să servească drept temei juridic al normei generale în litigiu, Republica Italiană invocă nelegalitatea acestuia întrucât ar contraveni articolului 32 din regulamentul general.

77 Republica Italiană arată că soluția adoptată de către Curte în Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, nu se poate transpune în speță. Pe de o parte, regula nr. 1 punctul 2 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, pe care se întemeiază această soluție, ar fi fost modificată în mod substanțial prin Regulamentul nr. 448/2004. Pe de altă parte, prezentul litigiu ar privi numai articolul 30 din regulamentul general și dispozițiile anexei la Regulamentul nr. 448/2004, care reglementează eligibilitatea cheltuielilor efectuate de către beneficiarii finali, în timp ce hotărârea Curții interpretează o dispoziție diferită, și anume articolul 32 din regulamentul general, care guvernează plata contribuției din fonduri efectuată de către Comisie.

78 Pe de altă parte, Republica Italiană contestă că articolul 32 din regulamentul general și norma nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 pot fi interpretate în sensul normei generale în litigiu.

79 În primul rând, dispozițiile regulamentului general sau ale Regulamentului nr. 448/2004 nu ar permite să se aibă în vedere activitatea destinatarilor finali

pentru aprecierea eligibilității avansurilor. Noile dispoziții ale Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a regulamentului general (JO L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64) ar confirma, *a contrario,* faptul că dispozițiile acestuia din urmă nu permiteau, până în acel moment, să se aibă în vedere activitatea destinatarilor finali. Într-adevăr, prin modificarea noțiunii „beneficiar", introdusă de Regulamentul nr. 1083/2006, ar fi devenit posibil să se aibă în vedere un astfel de element.

80 În al doilea rând, norma nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 ar consacra implicit eligibilitatea avansurilor nejustificate pentru contribuția fondurilor structurale prin faptul că impune numai beneficiarilor finali să justifice plățile pe care le efectuează cu titlu de „plăți intermediare și sold".

81 În al treilea rând, principiul necesității ajutoarelor de stat, potrivit căruia ajutoarele pot fi declarate compatibile cu dreptul comunitar numai în cazul în care de acestea beneficiază întreprinderi care nu dispun de resurse financiare proprii suficiente pentru a realiza investiția preconizată, s-ar opune ca eligibilitatea avansurilor să fie condiționată de prezentarea documentelor justificative privind utilizarea acestora de către destinatarii finali. În temeiul acestui principiu, plata avansurilor ar trebui să preceadă întotdeauna investiția realizată de către întreprinderi. După cum principiul necesității ajutoarelor de stat ar justifica faptul ca plățile efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare să fie considerate cheltuieli eligibile, astfel cum prevede norma nr. 1 punctul 1.3 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, în mod similar, acest principiu ar presupune să se recunoască eligibilitatea avansurilor nejustificate.

82 În ultimul rând, dispozițiile anexei la Regulamentul nr. 448/2004 privind cheltuielile de amortizare, contribuțiile în natură și cheltuielile generale ar confirma că natura specifică a anumitor cheltuieli poate justifica faptul de a nu condiționa eligibilitatea acestora de prezentarea documentelor justificative privind utilizarea lor.

83 Comisia contestă toate argumentele invocate de către Republica Italiană. Comisia arată că, în măsura în care se referă la norma generală în litigiu sau o aplică, scrisorile atacate sunt conforme cu litera și spiritul articolului 32 din regulamentul general și ale normei nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004. Prin urmare, aceasta solicită respingerea celui de al patrulea și a celui de al cincilea motiv. În ceea ce privește excepția de nelegalitate a Regulamentului nr. 448/2004 prin raportare la articolul 32 din regulamentul general, Comisia arată că aceasta este inadmisibilă întrucât a fost invocată tardiv și că, în orice caz, regulamentul menționat este conform cu regulamentul general.

Aprecierea Tribunalului

84 Prin al patrulea și al cincilea motiv, Republica Italiană susține în esență că articolul 32 din regulamentul general și norma nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 au fost interpretate eronat de către Comisie prin faptul că aceasta din urmă a dedus din aceste dispoziții norma generală în litigiu.

85 De la bun început, trebuie să se sublinieze că, în Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, în temeiul articolului 32 din regulamentul general și al regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, Curtea a răspuns întrebării dacă și, în cazul în care este necesar, în ce condiții sunt eligibile avansurile pentru contribuția fondurilor.

86 În acest context, Curtea a subliniat mai întâi că unul dintre obiectivele regulamentului general, amintit în considerentul (43) al hotărârii sale, este de a stabili garanții pentru o bună gestiune financiară, asigurând justificarea și certificarea cheltuielilor (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 44). Acest obiectiv explică faptul că sistemul instituit de articolul 32 din regulamentul general și de regula nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 se întemeiază pe principiul

rambursării cheltuielilor (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 45). Aceasta implică faptul că, în principiu, eligibilitatea cheltuielilor efectuate de către organismele naționale este condiționată de înaintarea către serviciile Comisiei a unei dovezi a utilizării acestora în cadrul proiectului finanțat de Uniunea Europeană, dovadă care poate consta în facturi achitate sau, dacă nu este posibil, în documente contabile cu valoare justificativă echivalentă (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 46). Dacă, în contul avansului prevăzut la articolul 32 alineatul (2) din regulamentul general, Comisia plătește autorităților naționale o sumă reprezentând 7 % din contribuția fondurilor structurale la intervenția respectivă fără să se impună, încă în această etapă, documente justificative privind cheltuielile efectuate (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 47), astfel de înscrisuri trebuie să fie prezentate pentru plățile intermediare și pentru plata soldului (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 49).

87 În concluzie, Curtea a hotărât că norma potrivit căreia avansurile plătite de către statele membre în cadrul unei scheme de ajutor și declarate de către acestea cu titlu de plăți intermediare și sold, nu sunt eligibile pentru contribuția fondurilor structurale decât dacă sunt prezentate înscrisuri justificative privind utilizarea acestora de către destinatarii finali este conformă cu articolul 32 din regulamentul general, precum și cu regula nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 50).

88 Nicio împrejurare invocată de către Republica Italiană nu se opune ca soluția adoptată de Curte în Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, să fie transpusă în speță pentru a reține conformitatea normei generale în litigiu cu articolul 32 din regulamentul general și cu norma nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004.

89 Argumentele întemeiate pe intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 448/2004 trebuie respinse. Pe de o parte, Regulamentul nr. 448/2004 nu a modificat nici sensul și nici domeniul de aplicare ale articolului 32 din regulamentul general, limitându-se să precizeze normele de aplicare ale acestuia, astfel cum prevede articolul 53 alineatul (2) din regulamentul general. Pe de altă parte, în ceea ce privește regula nr. 1

punctul 2 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, referirea adăugată de Regulamentul nr. 448/2004 la necesitatea de a justifica, „cu titlu de plăți intermediare și sold", plățile efectuate de către beneficiarii finali apare, ținând seama de contextul normativ din care face parte, ca o simplă explicație a normei aplicabile anterior, și nu ca o modificare a acesteia. Într-adevăr, Curtea a constatat, în temeiul regulii nr. 1 punctele 1 și 2 din Regulamentul nr. 1685/2000, că principiul rambursării cheltuielilor se aplică numai plăților efectuate de Comisie sub forma unei plăți intermediare sau unei plăți a soldului, în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctele 48 și 49).

90 Prin urmare, Republica Italiană pretinde în mod eronat că Regulamentul nr. 448/2004 a modificat sensul regulii nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000. De altfel, Republica Italiană s-a contrazis în această privință în propriile înscrisuri, constatând, în mai multe rânduri, identitatea în substanță a dispozițiilor pertinente ale Regulamentului nr. 1685/2000, înainte și după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 448/2004. Această identitate justifică, în speță, aplicarea prin analogie a soluției adoptate de către Curte în Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus.

91 De asemenea, trebuie respins argumentul potrivit căruia diferența între normele examinate de către Curte în Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, și cele în cauză în prezentul litigiu s-ar opune acestei aplicări prin analogie. Într-adevăr, din propriile înscrisuri ale Republicii Italiene și, în special, din al patrulea și din al cincilea motiv invocate în cererea introductivă, rezultă în mod clar că prezentul litigiu pune problema de a stabili dacă avansurile sunt eligibile în temeiul articolului 32 din regulamentul general și al normelor de aplicare a acestuia cuprinse în Regulamentul nr. 448/2004, și anume o problemă similară celei care a fost examinată de către Curte în Hotărârea din 24 noiembrie 2005 (a se vedea punctele 85 și 87 de mai sus).

92 Prin urmare, pentru aceleași motive ca și cele care au fost expuse de către Curte în hotărârea sa, și care au fost amintite la punctele 86 și 87 de mai sus, trebuie să se

constate că norma generală în litigiu este conformă atât cu articolul 32 din regulamentul general, cât și cu norma nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004. În consecință, fără să fie necesară pronunțarea asupra cauzei de inadmisibilitate invocate de către Comisie, se impune să se respingă excepția de nelegalitate a Regulamentului nr. 448/2004 invocată de către Republica Italiană.

93 Pe de altă parte, niciun argument invocat de către Republica Italiană nu permite să se repună în discuție conformitatea normei generale în litigiu cu reglementarea care guvernează eligibilitatea cheltuielilor.

94 Mai întâi, se impune să se respingă argumentul potrivit căruia reglementarea aplicabilă nu ar permite să se aibă în vedere activitatea destinatarilor finali pentru aprecierea eligibilității avansurilor. Acest argument, care fusese deja susținut în fața Curții în temeiul articolului 32 din regulamentul general și al regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, a fost respins de către Curte (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctele 39, 40 și 44-50). Acesta nu poate fi reținut nici după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 448/2004, care nu a modificat nici sensul, nici domeniul de aplicare ale normelor pertinente aplicabile (a se vedea punctul 90 de mai sus).

95 Din punctul 2.1 al normei nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, privitor la justificarea cheltuielilor, rezultă că plățile efectuate de beneficiarii finali cu titlu de plăți intermediare și sold trebuie să fie însoțite de înscrisuri justificative. Având în vedere economia acestei norme, aceasta se aplică în general plăților efectuate de beneficiarii finali, atât în cadrul operațiunilor pe care le realizează ei înșiși, cât și în cadrul ajutoarelor pe care le acordă, în special în temeiul schemelor de ajutor. Cu toate acestea, în ceea ce privește acest din urmă tip de plăți, punctul 2.3 al normei nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 precizează că înscrisurile justificative trebuie să corespundă cheltuielilor plătite efectiv de către destinatarii finali în cadrul punerii în aplicare a operațiunii.

96 Astfel cum observă în mod întemeiat Comisia, prezentarea de înscrisuri justificative privind utilizarea avansurilor de către destinatarii finali în cadrul punerii în aplicare a operațiunilor este de asemenea prevăzută la articolul 7 din Regulamentul nr. 438/2001, care prevede că pista de audit stabilită de către statele membre, în cadrul sistemelor acestora de gestionare și de control, trebuie să permită realizarea corespondenței între sumele notificate Comisiei și cheltuielile individuale înregistrate și documentele justificative, inclusiv, în cazul schemelor de ajutoare de stat sau al acordării de ajutoare, cele deținute de către destinatarii finali.

97 Mai mult, din constatările anterioare rezultă că trebuie respins argumentul *a contrario* care, potrivit Republicii Italiene, se deduce din dispozițiile Regulamentului nr. 1083/2006, aplicabil programelor pentru perioada 2007-2013. În fond, astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia în cursul ședinței, departe de a contrazice norma generală în litigiu, articolul 78 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1083/2006 confirmă faptul că recunoașterea eligibilității avansurilor implică o intervenție a legiuitorului comunitar. Aceasta din urmă trebuie în special să permită să fie definite, cu respectarea principiilor unei bune gestiuni, condițiile unei astfel de recunoașteri, amintindu-se că nu a putut fi obținut niciun acord cu privire la acest aspect în privința programării pentru perioada 2000-2006 (a se vedea punctul 24 de mai sus).

98 De asemenea, este lipsit de fundament juridic argumentul de text întemeiat pe norma nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004. Trebuie să se amintească faptul că această dispoziție reglementează justificarea cheltuielilor declarate Comisiei în scopul de a obține de la aceasta „plăți intermediare sau plăți ale soldului” în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general. În acest cadru, referința la „plăți intermediare și plăți ale soldului” se explică prin faptul că, în cazul plății de către Comisie, cu titlu de avans, a unui cuantum de 7 % din participarea fondurilor la intervenția în cauză, prevăzut la articolul 32 alineatul (2) primul paragraf din regulamentul general, autoritățile naționale nu sunt obligate să prezinte, încă în această etapă, înscrisuri justificative privind cheltuielile efectuate (Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 47). În consecință, sintagma „plăți intermediare și sold” care figurează la norma nr. 1 punctul 2.1 din anexa la

Regulamentul nr. 448/2004 nu poate fi interpretată în sensul că avansurile nu intră sub incidența principiului rambursării cheltuielilor.

99 În plus, trebuie respinse ca nepertinente argumentele întemeiate pe „principiul necesității" ajutoarelor de stat. Republica Italiană nu a explicat în ce măsură „principiul necesității" pe care îl invocă, presupunând chiar că acesta există, ar impune nerespectarea principiului rambursării cheltuielilor, aplicabil, în temeiul articolului 32 din regulamentul general, cererilor de plăți intermediare și ale soldului. Faptul că, în cadrul schemelor de ajutoare, statele membre plătesc avansuri întreprinderilor care nu dispun de resurse proprii suficiente nu impune rambursarea de către Comisie a avansurilor respective, cu titlu de plăți intermediare și sold, de vreme ce acestea nu corespund unor cheltuieli efectiv plătite în sensul articolului 32 din regulamentul general.

100 În această privință, nu se poate deduce un argument din norma nr. 1 punctul 1.3 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, de vreme ce aceasta prevede în mod expres că plățile efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare (inclusiv fondurile de participare la capitalul de risc) care îndeplinesc condițiile stabilite de această dispoziție trebuie să fie considerate cheltuieli efectiv realizate în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general. Într-adevăr, eligibilitatea avansurilor pentru contribuția fondurilor nu poate fi dedusă dintr-un text cu aplicare specială, care nu reglementează decât plățile efectuate de către statele membre în fonduri de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare.

101 În sfârșit, nu pot fi primite argumentele întemeiate pe dispozițiile anexei la Regulamentul nr. 448/2004 privind cheltuielile de amortizare, contribuțiile în natură și cheltuielile generale. Presupunând chiar că eligibilitatea acestor cheltuieli nu este condiționată de prezentarea de documente justificative, o astfel de constatare este lipsită de pertinență pentru aprecierea eligibilității avansurilor. În orice caz, din norma nr. 1 punctele 2.1 și 2.3 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 rezultă că cheltuielile de amortizare, contribuțiile în natură și cheltuielile generale trebuie justificate prin prezentarea de înscrisuri contabile care au o valoare probantă.

102 Din ceea ce precedă rezultă că, în măsura în care trimite la norma generală în litigiu, prima scrisoare atacată nu a modificat domeniul de aplicare al reglementării comunitare și nu poate, în această măsură, să constituie un act atacabil în sensul articolului 230 CE.

103 În plus, rezultă că a doua, a treia, a patra și a cincea scrisoare atacate, în măsura în care se întemeiază pe norma generală în litigiu pentru a refuza să pună în sarcina fondurilor sumele corespunzătoare avansurilor în litigiu, sunt conforme cu articolul 32 din regulamentul general și cu norma nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004.

104 Prin urmare, al patrulea și al cincilea motiv trebuie respinse ca nefondate în ceea ce privește a doua, a treia, a patra și a cincea scrisoare atacate.

Cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001, și cu privire la al nouălea motiv, întemeiat pe încălcarea unui principiu al simplificării

Argumentele părților

105 Republica Italiană susține că scrisorile atacate încalcă normele de certificare a cheltuielilor prevăzute la articolul 9 din Regulamentul nr. 438/2001, în măsura în care impun sau prezumă că autoritățile naționale competente precizează în declarațiile de cheltuieli ale acestora, pentru fiecare măsură, cuantumul avansurilor în litigiu plătite sau eventual plătite. Modalitățile de certificare a cheltuielilor ar fi reglementate în totalitate de acest articol, care prevede că declarațiile certificate de cheltuieli menționate la articolul 32 alineatele (3) și (4) din regulamentul general trebuie să fie efectuate după modelul de certificat care figurează în anexa II la Regulamentul

nr. 438/2001. Peste un anumit cuantum, cheltuielile ar trebui numai să fie declarate în acest certificat, evidențiindu-se, pentru fiecare măsură, sursa de finanțare în cauză („Comunitatea”, „public, altele” și „privat”) și anul în cursul căruia au fost efectuate cheltuielile. Astfel, prin faptul că a impus autorităților naționale competente să completeze declarațiile lor de cheltuieli cu informații privitoare la cuantumul avansurilor plătite, Comisia ar fi impus acestora obligații de declarare neprevăzute de reglementarea în vigoare.

106 În plus, Republica Italiană susține că, prin impunerea unor modalități de certificare a cheltuielilor mai dificile și mai coercitive decât cele care rezultă din articolul 9 din Regulamentul nr. 438/2001, Comisia a încălcat principiul simplificării gestionării fondurilor structurale. Existența unui astfel de principiu ar putea fi dedusă din considerentul (42) al regulamentului general, din declarațiile orale ale Comisiei, precum și din propunerile pe care aceasta le-a înaintat comitetului.

107 Comisia solicită respingerea ca nefondat a motivului întemeiat pe încălcarea articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001. Informațiile privitoare la avansurile în litigiu plătite ar fi fost indispensabile pentru a stabili cuantumul avansurilor care ar trebui să fie pus în sarcina bugetului comunitar. În consecință, pentru autoritățile naționale, comunicarea acestor informații ar fi corespuns cu executarea obligației care le revine de certificare a cheltuielilor în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001.

108 Pe de altă parte, Comisia respinge motivul întemeiat pe încălcarea principiului simplificării. Obiectivul de simplificare a gestionării fondurilor nu ar putea să justifice încălcarea, în speță, a normelor de declarare și de certificare a cheltuielilor care decurg din principiile unei bune gestiuni financiare.

Aprecierea Tribunalului

109 Comisia îndeplinește atribuția de executare a bugetului general al Uniunii Europene în temeiul articolului 274 CE. Având în vedere că acest din urmă articol nu face nicio distincție în funcție de modul de gestionare aplicat, Comisia continuă să exercite această responsabilitate generală în cadrul gestionării partajate a fondurilor structurale. În plus, din articolele 10 CE și 274 CE rezultă că, în cadrul gestionării partajate a fondurilor structurale, statele membre trebuie să coopereze cu Comisia pentru a asigura o utilizare a fondurilor comunitare în conformitate cu principiile unei bune gestiuni financiare. Normele citate anterior sunt amintite la articolul 38 alineatul (1) litera (g) din regulamentul general, care privește controlul financiar al intervențiilor.

110 În cadrul acestui control financiar, statul membru își asumă responsabilitatea în primă instanță, în special certificând Comisiei că cheltuielile declarate cu titlu de cereri de plăți intermediare sau sold corespund unor cheltuieli plătite efectiv în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și al normei nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004. Comisia adoptă o decizie privitoare la aceste cereri de plăți stabilind, în exercitarea responsabilității generale care îi incumbă în executarea bugetului, cuantumul cheltuielilor declarate și certificate de către statul membru care trebuie să fie pus în sarcina bugetului comunitar.

111 În cazul în care sistemele de gestionare și de control ale statelor membre sunt fiabile și asigură o „pistă de audit suficientă” în sensul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 438/2001, certificarea cheltuielilor declarate furnizează, în principiu, o asigurare suficientă Comisiei cu privire la corectitudinea, regularitatea și eligibilitatea cererilor de asistență comunitară, astfel cum rezultă din articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 438/2001.

112 Cu toate acestea, în cazul în care, precum în speță, Comisia și un stat membru interpretează în mod divergent un text care stabilește condițiile de eligibilitate a anumitor cheltuieli, fiabilitatea sistemului de gestionare și de control nu mai conferă Comisiei asigurarea faptului că cheltuielile declarate de către acest stat membru corespund în totalitate cheltuielilor eligibile în sensul reglementării aplicabile. Prin urmare, îi revine statului membru în cauză, în exercitarea responsabilităților sale în materie de certificare a cheltuielilor și în cadrul unei cooperări loiale cu instituțiile comunitare, să permită Comisiei să execute bugetul pe propria răspundere, furnizându-i toate informațiile pe care aceasta le consideră necesare pentru a putea să efectueze plăți conforme cu articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general. Orice altă soluție ar aduce atingere efectului util al articolului 38 alineatul (1) din regulamentul general și, mai general, articolelor 10 CE și 274 CE.

113 Atât norma generală în litigiu, a cărei conformitate cu articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și cu norma nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 a fost constatată, cât și norma specială de eligibilitate a avansurilor nejustificate plătite până la 19 februarie 2003, rezultată dintr-o decizie a Comisiei care nu a fost contestată în cadrul cauzelor C-324/03 și C-431/03, erau opozabile Republicii Italiene întrucât i-au fost comunicate în prealabil (a se vedea punctele 25 și 27 de mai sus). Or, astfel cum rezultă de la punctul 112 de mai sus, aplicarea coroborată a acestor norme impunea în mod inevitabil Republicii Italiene să comunice, împreună cu cererile sale de plată și cu declarațiile sale de cheltuieli, informațiile aflate în posesia sa care erau solicitate de către Comisie pentru a îi permite acesteia să stabilească cuantumul avansurilor în litigiu plătite sau eventual plătite. În consecință, Comisia susține în mod întemeiat că formalitatea de declarare în litigiu nu era, în speță, decât o normă de aplicare și o consecință practică inevitabilă a obligației de certificare a cheltuielilor care îi revine Republicii Italiene în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001.

114 În consecință, prin faptul că a invitat autoritățile italiene să completeze declarațiile de cheltuieli în litigiu prin indicarea, pentru fiecare măsură, a cuantumului avansurilor în litigiu plătite sau eventual plătite, prima scrisoare atacată s-a limitat să amintească acestora o obligație de declarare care decurgea în mod inevitabil, pentru

acestea, din reglementarea comunitară, fără să modifice domeniul de aplicare al acesteia. Având în vedere considerațiile care precedă, precum și cele expuse la punctul 102 de mai sus, trebuie să se concluzioneze că prima scrisoare atacată nu a produs niciunul dintre efectele juridice contestate de către Republica Italiană și nu poate să constituie, în această privință, un act juridic atacabil în sensul jurisprudenței menționate la punctul 56 de mai sus. Prin urmare, în măsura în care este îndreptată împotriva primei scrisori atacate, prezenta acțiune trebuie respinsă ca inadmisibilă. În consecință, această acțiune trebuie examinată în continuare numai în măsura în care este îndreptată împotriva celei de a doua, celei de a treia, celei de a patra și celei de a cincea scrisori atacate.

115 În această privință, nu este întemeiată susținerea Republicii Italiene potrivit căreia a doua, a treia, a patra și a cincea scrisoare atacate ar încălca articolul 9 din Regulamentul nr. 438/2001 sau principiul general al simplificării, pentru motivul că acestea ar fi prezumat că autoritățile naționale competente se conformează formalității de declarare în litigiu.

116 S-a constatat deja, la punctul 113 de mai sus, că respectiva formalitate era o normă de aplicare și o consecință practică inevitabilă a obligației de certificare a cheltuielilor ce îi revine Republicii Italiene în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001.

117 În plus, legalitatea formalității de declarare în litigiu nu poate fi repusă în discuție în temeiul principiului simplificării invocat de către Republica Italiană. Deși regulamentul general răspunde, desigur, unor preocupări legate de simplificarea procedurilor de angajare și de plată și deși, în acest cadru, Comisia se străduiește să înlăture dificultățile administrative inutile, nu este mai puțin adevărat că sistemul fondurilor structurale nu consacră un principiu potrivit căruia procedurile de angajare și de plată ar trebui simplificate fără a lua în considerare consecințele care decurg pentru buna funcționare și pentru gestiunea financiară corectă a fondurilor. Voința de simplificare a procedurilor, exprimată în regulamentul general, nu poate, în speță, să determine repunerea în discuție a unei formalități de declarare care rezultă din punerea în aplicare a sistemului fondurilor structurale conformă cu principiile unei

bune gestiuni financiare prevăzute la articolul 274 CE, astfel cum s-a arătat deja la punctele 112 și 113 de mai sus.

118 În consecință, nu pot fi primite al optulea și al nouălea motiv invocate în susținerea cererii de anulare a celei de a doua, a celei de a treia, a celei de a patra și a celei de a cincea scrisori atacate.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea dispozițiilor care reglementează controlul financiar

Argumentele părților

119 Republica Italiană contestă scrisorile atacate pentru faptul că nu menționează dispoziția care a permis adoptarea lor, astfel cum este totuși impus de principiul securității juridice (Hotărârea Curții din 16 iunie 1993, Franța/Comisia, C-325/91, Rec., p. I-3283, punctul 26). Simpla trimitere implicită la scrisoarea din 29 iulie 2003 nu poate constitui un temei juridic legal și adecvat în măsura în care norma generală în litigiu, cuprinsă în această scrisoare, ar fi contrară dispozițiilor din regulamentul general și din Regulamentul nr. 448/2004.

120 De asemenea, Republica Italiană impută Comisiei faptul că, prin adoptarea scrisorilor atacate, și-a asumat o competență care aparține exclusiv statelor membre în temeiul articolelor 38 și 39 din regulamentul general și al normelor de aplicare a acestora care figurează în Regulamentul nr. 438/2001. Într-adevăr, din aceste dispoziții, precum și din Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 6 septembrie 2004 privind responsabilitățile respective ale statelor membre și ale Comisiei în gestionarea partajată a fondurilor structurale și a Fondului de Coeziune [COM (2004) 580 final], ar rezulta că statele membre sunt cele care își asumă în primă instanță

responsabilitatea controlului financiar al intervențiilor fondurilor și care trebuie să verifice și să certifice Comisiei eligibilitatea cheltuielilor pe care le declară cu titlu de plăți intermediare și sold. Comisia ar fi abilitată numai să controleze „sistemele de gestionare și de control" stabilite de către statele membre.

121 Comisia solicită respingerea primei obiecții, întemeiate pe lipsa unui temei juridic. Scrisorile atacate ar face parte dintr-un cadru normativ definit în mod clar și cunoscut de mult timp de Republica Italiană. Într-adevăr, acestea s-ar referi la scrisoarea din 29 iulie 2003, care, la rândul său, s-ar referi la nota de interpretare, iar, prin această trimitere, ar putea să își găsească temeiul legal în norma generală în litigiu, menționată în acestea.

122 În ceea ce privește a doua obiecție, întemeiată pe pretinsa încălcare a dispozițiilor care reglementează controlul financiar, Comisia apreciază că argumentarea Republicii Italiene trebuie respinsă ca fiind lipsită de fundament. Responsabilitatea controlului financiar al intervențiilor fondurilor, pe care și-o asumă în primă instanță statele membre, ar fi lipsită de pertinență pentru eligibilitatea avansurilor. Comisia reafirmă că norma generală în litigiu este conformă cu principiul rambursării cheltuielilor, pe care se întemeiază reglementarea aplicabilă în materie.

Aprecierea Tribunalului

123 În ceea ce privește prima obiecție, întemeiată pe lipsa unui temei juridic, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, legislația comunitară trebuie să fie clară, iar aplicarea sa previzibilă pentru toți cei care sunt vizați. Principiul securității

juridice face parte din principiile generale de drept comunitar a căror respectare trebuie să fie asigurată de către Tribunal. Acest principiu impune ca orice act care urmărește să creeze efecte juridice să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție a dreptului comunitar, care trebuie să fie în mod expres indicată ca temei juridic al actului și care prescrie forma juridică pe care acesta trebuie să o îmbrace (Hotărârea din 16 iunie 1993, Franța/Comisia, punctul 119 de mai sus, punctele 26-30).

124 Cu toate acestea, din jurisprudență rezultă de asemenea că omisiunea referinței la temeiul juridic precis al unui act poate să nu constituie un viciu substanțial atunci când acesta poate să fie determinat cu ajutorul altor elemente ale actului. O menționare explicită este totuși indispensabilă atunci când, în lipsa acesteia, persoanele interesate și instanța comunitară competentă rămân în incertitudine cu privire la temeiul juridic precis (Hotărârea Curții din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, 45/86, Rec., p. 1493, punctul 9, și Hotărârea Tribunalului din 11 septembrie 2002, Alpharma/Consiliul, T-70/99, Rec., p. II-3495, punctul 112).

125 A doua, a treia, a patra și a cincea scrisoare atacate cuprind decizii ale Comisiei de plată a unei sume diferite de cea solicitată de către Republica Italiană. Aceste decizii se întemeiază expres pe un refuz al instituției comunitare de a pune în sarcina bugetului cheltuielile declarate de către Republica Italiană și care corespund avansurilor în litigiu. Aceste scrisori nu menționează explicit dispoziția din dreptul comunitar pe care își întemeiază forța obligatorie și care prescrie forma juridică pe care acestea trebuie să o îmbrace.

126 Prin urmare, trebuie să se verifice dacă alte elemente cuprinse în a doua, în a treia, în a patra și în a cincea scrisoare atacate permit să fie înlăturată incertitudinea generată de omisiunea, în cuprinsul acestora, a temeiului juridic al deciziilor adoptate de către Comisie.

127 Din expunerea faptelor (a se vedea punctele 20-35 de mai sus), rezultă că scrisorile în litigiu fac parte dintr-un schimb extins de corespondență ce a avut loc între Comisie și Republica Italiană cu privire la chestiunea eligibilității avansurilor. Prin nota de interpretare, Comisia indicase Republicii Italiene norma generală în litigiu, potrivit căreia avansurile neînsoțite de documente justificative ale utilizării lor de către destinatarii finali nu sunt eligibile pentru contribuția fondurilor, în temeiul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general. În scrisorile sale din 14 mai și din 29 iulie 2003, Comisia a menționat din nou norma generală în litigiu. De asemenea, aceasta a comunicat Republicii Italiene decizia sa de a considera ca eligibile avansurile plătite până la 19 februarie 2003 în temeiul principiului protecției încrederii legitime.

128 Citit în acest context, conținutul celei de a doua, celei de a treia, celei de a patra și celei de a cincea scrisori atacate permite Republicii Italiene și Tribunalului să înțeleagă faptul că acestea aplică, în fiecare caz în parte, norma generală în litigiu și că deciziile pe care aceste scrisori le cuprind se întemeiază, în consecință, pe interpretarea articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general expusă de către Comisie în nota de interpretare, în scrisorile din 14 mai și din 29 iulie 2003 și din 25 martie 2004.

129 Pe de altă parte, legalitatea acestui temei juridic nu poate fi contestată de către Republica Italiană prin raportare la regulamentul general și la Regulamentul nr. 448/2004, de vreme ce, astfel cum s-a constatat deja la punctul 92 de mai sus, norma generală în litigiu este conformă atât cu articolul 32 din regulamentul general, cât și cu măsura de aplicare a acestuia cuprinsă în norma nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004.

130 În consecință, prima obiecție, întemeiată pe lipsa unui temei juridic, nu poate fi primită.

131 În ceea ce privește a doua obiecție, întemeiată pe încălcarea dispozițiilor care reglementează controlul financiar, se impune a se preciza că, prin intermediul acesteia, Republica Italiană susține în esență că nu era de competența Comisiei să refuze rambursarea, cu titlu de contribuție a fondurilor, a avansurilor în litigiu declarate de către autoritățile italiene.

132 Cu toate acestea, în măsura în care s-a stabilit că refuzurile de rambursare se întemeiază pe obligația Comisiei, ce rezultă din articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și din normele de aplicare ale acestuia, de a nu efectua decât plăți intermediare sau plăți ale soldului corespunzătoare unor cheltuieli efectiv plătite în sensul acestui articol, argumentul Republicii Italiene trebuie respins. Într-adevăr, certificarea cheltuielilor efectuate de către Republica Italiană nu afectează posibilitatea Comisiei, în cadrul responsabilității generale care îi revine în executarea bugetului, de a înlătura de la cofinanțarea comunitară cheltuielile declarate și certificate care, potrivit interpretării reglementării aplicabile, nu corespund unor cheltuieli eligibile.

133 În speță, Comisia a acționat așadar în exercitarea competenței sale de atribuire în materie de executare a bugetului comunitar, fără a aduce atingere competențelor rezervate statelor membre în privința controlului financiar al intervențiilor, astfel cum rezultă din articolele 38 și 39 din regulamentul general și din normele de aplicare a acestora care figurează în Regulamentul nr. 438/2001.

134 Prin urmare, a doua obiecție trebuie înlăturată. În consecință, trebuie respins în totalitate primul motiv.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o lipsă absolută de motivare

Argumentele părților

135 Republica Italiană susține că scrisorile atacate contravin obligației de motivare a actelor comunitare prevăzute la articolul 253 CE, astfel cum a fost interpretată de jurisprudența comunitară, având în vedere că acestea nu cuprind niciun element care să justifice deciziile pe care le cuprind. În speță, Comisiei i-ar fi revenit obligația de a-și expune raționamentul într-un mod explicit în scrisorile atacate, având în vedere, pe de o parte, modificarea cadrului normativ intervenită, cu puțin timp înainte de adoptarea acestora, ca urmare a intrării în vigoare a Regulamentului nr. 448/2004 și, pe de altă parte, domeniul de aplicare al deciziilor cuprinse în aceste scrisori, care sunt în mod sensibil mai extinse decât deciziile precedente (Hotărârea Curții din 26 noiembrie 1975, Fabricants de papiers peints/Comisia, 73/74, Rec., p. 1491, punctul 31).

136 Comisia solicită respingerea celui de al doilea motiv invocând că scrisorile atacate sunt suficient de motivate prin raportare la contextul din speță, precum și la reglementarea care guvernează eligibilitatea cheltuielilor pentru contribuția fondurilor structurale, al cărei conținut era cunoscut de Republica Italiană ca urmare a faptului că îi fusese comunicat în nota de interpretare și în scrisoarea din 29 iulie 2003.

Aprecierea Tribunalului

137 În temeiul unei jurisprudențe constante, motivarea impusă de articolul 253 CE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și

neechivoc raționamentul instituției autoare a actului, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de motivele măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul (Hotărârea Curții din 11 septembrie 2003, Austria/Consiliul, C-445/00, Rec., p. I-8549, punctul 49, Hotărârea Curții din 9 septembrie 2004, Spania/Comisia, C-304/01, Rec., p. I-7655, punctul 50, și Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 54).

138 Această obligație de motivare trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații pe care îl poate avea destinatarul actului. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema de a ști dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 253 trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său și de ansamblul normelor juridice care guvernează materia respectivă (Hotărârea Curții din 22 martie 2001, Franța/Comisia, C-17/99, Rec., p. I-2481, punctul 36, Hotărârea Curții din 7 martie 2002, Italia/Comisia, C-310/99, Rec., p. I-2289, punctul 48, și Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, punctul 55).

139 Astfel cum rezultă de la punctele 127 și 128 de mai sus, a doua, a treia, a patra și a cincea scrisoare atacate au aplicat implicit norma generală în litigiu expusă în nota de interpretare, în scrisorile din 14 mai și din 29 iulie 2003, precum și în cea din 25 martie 2004. Schimbul de corespondență ce a avut loc între Comisie și Republica Italiană permitea așadar acesteia din urmă să înțeleagă că refuzul rambursării se întemeia implicit, dar în mod clar și neechivoc, pe faptul că avansurile în litigiu declarate de către Republica Italiană nu puteau fi considerate cheltuieli efectiv plătite în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și, prin urmare, nu erau eligibile pentru contribuția fondurilor.

140 În final, din argumentarea expusă de către Republica Italiană în cadrul prezentei acțiuni, rezultă că aceasta a înțeles raționamentul pe care se întemeiază deciziile de refuz al rambursării cuprinse în a doua, în a treia, în a patra și în a cincea scrisoare atacate. Într-adevăr, cererea sa de anulare a acestor decizii se întemeiază în principal pe o contestare a normei generale în litigiu, care constituie fundamentul acestora.

141 În aceste condiții, se impune să fie respins al doilea motiv, întemeiat pe o lipsă absolută de motivare.

Cu privire la al șaselea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității și pe un abuz de putere, și cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe încălcarea Regulamentului nr. 448/2004, a principiilor egalității de tratament și securității juridice, precum și pe caracterul contradictoriu al scrisorilor atacate

Argumentele părților

142 În cadrul celui de al șaselea motiv, Republica Italiană susține că scrisorile atacate încalcă principiul proporționalității, în măsura în care aplică un principiu general și abstract de ineligibilitate a avansurilor într-un mod disproporționat în raport cu obiectivul urmărit. În primul rând, acest principiu s-ar întemeia pe o premisă nedovedită potrivit căreia, în cazul avansurilor, nu ar exista garanții suficiente că sumele puse la dispoziție destinatarilor finali urmează să fie efectiv utilizate pentru realizarea obiectivelor ajutorului. În continuare, acest principiu ar fi fost aplicat fără să se fi evaluat posibilitatea existenței altor măsuri adecvate mai puțin restrictive și, în special, fără a se ține cont de garanțiile care rezultă din reglementarea națională. Or, legea italiană ar oferi garanții în ceea ce privește punerea în aplicare, de către destinatarii finali care primesc avansurile, a operațiunilor cofinanțate de fonduri. În sfârșit, principiul aplicat de către Comisie ar exclude orice analiză efectuată de către serviciile sale în stadiul examinării cererilor de plată adresate de către autoritățile naționale.

143 În plus, Republica Italiană arată că principiul general și abstract de ineligibilitate a avansurilor evidențiază un abuz de putere, în măsura în care echivalează cu un simplu mijloc de presiune, pus în aplicare în mod direct față de autoritățile naționale competente.

144 Prin intermediul celui de al șaptelea motiv, Republica Italiană susține că scrisorile atacate încalcă principiul general al egalității de tratament, astfel cum este consacrat de jurisprudența comunitară, precum și dispozițiile Regulamentului nr. 448/2004 și sunt afectate de o contradicție flagrantă în măsura în care par să introducă, fără justificare legală, o dublă reglementare în cazul schemelor de ajutoare de stat cofinanțate de fondurile structurale. Într-adevăr, în timp ce ajutoarele plătite în general sub formă de avansuri nu ar fi, în principiu, eligibile, situația ar fi diferită în cazul ajutoarelor pentru investițiile în întreprinderile mici și mijlocii (IMM), acordate sub formă de plăți în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare (inclusiv fondurile de participare la capitalul de risc) în temeiul normei nr. 1 punctul 1.3 și al normei nr. 8 punctul 2.9 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004. Pretinsul caracter specific al acestui tip de finanțări nu ar putea să justifice o astfel de diferență de tratament având în vedere principiul necesității ajutoarelor de stat, deja menționat la punctul 81 de mai sus.

145 În plus, Republica Italiană pretinde că scrisorile atacate încalcă principiul securității juridice. Într-adevăr, acestea ar crea o incertitudine cu privire la reglementarea aplicabilă, lăsând să se presupună că, inclusiv în cazul specific al ajutoarelor acordate sub formă de plăți efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare, ar putea să fie impusă și prezentarea altor documente decât cele menționate în Regulamentul nr. 448/2004 pentru eligibilitatea acestora.

146 Comisia contestă că scrisorile atacate încalcă principiul proporționalității. Regulamentul general și normele de aplicare a acestuia nu ar interzice ca beneficiarii finali să plătească avansuri destinatarilor finali. Aceste avansuri ar putea chiar să fie cofinanțate prin fonduri, fără nicio cerință privind dovada utilizării acestora, în limita unui cuantum de 7 % din participarea fondurilor la intervenția în cauză, sumă care

este plătită de către Comisie cu ocazia angajării primei tranșe, în temeiul articolului 32 alineatul (2) din regulamentul general.

147 Pe de altă parte, Comisia răspunde că obiecțiile formulate în cadrul celui de al șaptelea motiv sunt lipsite de fundament și, prin urmare, trebuie respinse. Normele de eligibilitate referitoare la plățile efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare ar fi fost stabilite ținând cont de caracteristicile specifice ale acestui tip de finanțări.

Aprecierea Tribunalului

— Cu privire la încălcarea Regulamentului nr. 448/2004

148 Astfel cum s-a constatat deja la punctul 103 de mai sus, a doua, a treia, a patra și a cincea scrisoare atacate au aplicat în mod conform norma nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 refuzând să pună în sarcina bugetului comunitar sumele corespunzătoare avansurilor în litigiu. Prin urmare, este necesară respingerea de la bun început a obiecției întemeiate pe încălcarea Regulamentului nr. 448/2004.

— Cu privire la încălcarea principiilor proporționalității, egalității de tratament și securității juridice

149 Obiecțiile legate de încălcarea principiilor proporționalității, egalității de tratament și securității juridice privesc în esență modul în care a fost aplicată norma generală în

litigiu în a doua, în a treia, în a patra și în a cincea scrisoare atacate. Într-adevăr, chiar în temeiul acestei norme, Comisia a refuzat să pună în sarcina bugetului comunitar sumele corespunzătoare avansurilor în litigiu declarate de autoritățile italiene.

150 Trebuie să se sublinieze că articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și normele de aplicare ale acestuia nu conferă nicio marjă de apreciere Comisiei în ceea ce privește determinarea condițiilor de eligibilitate a avansurilor. Luând decizia, în a doua, în a treia, în a patra și în a cincea scrisoare atacate, că avansurile în litigiu declarate de Republica Italiană cu titlu de plăți intermediare nu erau eligibile, Comisia nu a putut așadar să acționeze cu încălcarea principiului proporționalității, a principiului egalității de tratament sau a principiului securității juridice.

151 Chiar și în cazul în care s-ar aprecia că Republica Italiană invocă, în speță, nelegalitatea articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general și a normelor de aplicare ale acestuia în susținerea acțiunii pe care o formulează împotriva deciziilor individuale adoptate în temeiul acestora, și chiar și în cazul în care aceste excepții de nelegalitate ar fi considerate admisibile în temeiul articolului 241 CE, acestea din urmă nu pot să fie admise pe fond.

152 În cazul schemelor de ajutor sau al ajutoarelor acordate de către organismele naționale, norma generală în litigiu nu reprezintă decât o punere în aplicare specifică a principiului rambursării cheltuielilor, cu titlu de plăți intermediare și sold, pe care se întemeiază articolul 32 din regulamentul general și normele de aplicare ale acestuia pentru a garanta o utilizare a fondurilor comunitare în conformitate cu principiile unei bune gestiuni financiare prevăzute la articolul 274 CE (a se vedea punctul 86 de mai sus). Se impune așadar să se examineze, în speță, pretinsa încălcare a principiilor proporționalității, egalității de tratament și securității juridice prin prisma acestui principiu.

153 În ceea ce privește pretinsa încălcare a principiului proporționalității, trebuie amintit că acesta se numără printre principiile generale de drept comunitar și că impune ca actele instituțiilor comunitare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea respectivă, fiind stabilit că, atunci când se poate alege între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite (Hotărârea Curții din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96, Rec., p. I-2211, punctul 60, și Hotărârea Curții din 12 martie 2002, Omega Air și alții, C-27/00 și C-122/00, Rec., p. I-2569, punctul 62, Hotărârea Tribunalului din 27 septembrie 2002, Tideland Signal/Comisia, T-211/02, Rec., p. II-3781, punctul 39, și Hotărârea Tribunalului din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia, T-2/03, Rec., p. II-1121, punctul 99).

154 Pentru a realiza controlul judecătoresc al condițiilor menționate anterior, trebuie să se țină cont de faptul că legiuitorul comunitar dispune de o competență extinsă de reglementare pentru a defini normele generale aplicabile fondurilor structurale, care corespunde responsabilităților politice pe care i le atribuie articolul 161 CE. În consecință, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu, în raport cu obiectivul pe care instituția competentă înțelege să îl urmărească, poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (a se vedea în acest sens, în ceea ce privește politica agricolă comună, Hotărârea National Farmers' Union și alții, punctul 153 de mai sus, punctul 61 și jurisprudența citată).

155 În cadrul sistemului instituit de articolul 32 din regulamentul general, principiul rambursării cheltuielilor, cu titlu de plăți intermediare și sold, contribuie la asigurarea unei utilizări a fondurilor comunitare în conformitate cu principiile unei bune gestiuni financiare prevăzute la articolul 274 CE. Aceasta permite să se evite acordarea de către Comunitate a unor contribuții financiare importante pe care nu ar putea să le recupereze ulterior sau ar putea să le recupereze numai cu mari dificultăți, în ipoteza în care acestea nu ar fi utilizate în conformitate cu destinația lor, limitând riscul suportat de bugetul comunitar la o sumă care reprezintă 7 % din contribuția fondurilor la intervenția respectivă (Concluziile avocatului general Kokott cu privire la Hotărârea din 24 noiembrie 2005, punctul 36 de mai sus, Rec., p. I-10047, punctele 77 și 80).

156 Această limitare a riscurilor suportate de bugetul comunitar ca urmare a unei utilizări neconforme a avansurilor nu poate fi repusă în discuție, în speță, în temeiul garanțiilor eventual oferite de reglementarea italiană. Într-adevăr, atât timp cât garanțiile prevăzute la nivel național sunt constituite de către destinatarul final în favoarea organismelor naționale care plătesc avansurile, nu se poate considera ca fiind vădit neadecvat ca acestea din urmă, și nu Comunitatea, să fie cele care își asumă riscul unei neîndepliniri a obligațiilor de către destinatarii finali și dificultățile legate de o eventuală cerere de restituire a sumelor plătite fără să fie datorate.

157 Prin urmare, principiul rambursării cheltuielilor, cu titlu de plăți intermediare și sold, precum și norma generală în litigiu, care pune în aplicare acest principiu, nu pot să fie considerate măsuri vădit neadecvate. Principiul proporționalității nu a fost așadar încălcat.

158 În ceea ce privește pretinsa încălcare a principiilor egalității de tratament și securității juridice, trebuie amintit că, în temeiul principiului general al egalității de tratament, situațiile comparabile nu trebuie să fie tratate în mod diferit, cu excepția cazului în care o diferențiere este justificată în mod obiectiv (a se vedea, în domeniul funcției publice, Hotărârea Tribunalului din 26 februarie 2003, Drouvis/Comisia, T-184/00, RecFP, p. I-A-51 și II-297, punctul 39; a se vedea de asemenea, în domeniul concurenței, Hotărârea Tribunalului din 13 decembrie 2001, Krupp Thyssen Stainless și Acciai speciali Terni/Comisia, T-45/98 și T-47/98, Rec., p. II-3757, punctul 237, și Hotărârea Tribunalului din 6 decembrie 2005, Brouwerij Haacht/Comisia, T-48/02, Rec., p. II-5259, punctul 108), în timp ce principiul securității juridice impune ca normele de drept să fie clare și precise și urmărește astfel să garanteze caracterul previzibil al situațiilor și al relațiilor juridice cărora li se aplică dreptul comunitar (Hotărârea Curții din 15 februarie 1996, Duff și alții, C-63/93, Rec., p. I-569, punctul 20, și Hotărârea Tribunalului din 7 noiembrie 2002, Vela și Tecnagrind/Comisia, T-141/99, T-142/99, T-150/99 și T-151/99, Rec., p. II-4547, punctul 391). Principiul securității juridice impune ca dispozițiile comunitare să nu fie redactate în termeni contradictorii.

159 Norma nr. 1 punctul 1.3 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004 prevede că ajutoarele de stat acordate sub formă de plăți efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare sunt considerate cheltuieli efectiv realizate în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general, dacă fondurile în cauză îndeplinesc condițiile stabilite de normele nr. 8 și nr. 9 din anexa respectivă. Astfel cum a arătat Comisia în mod întemeiat, această normă face o aplicare specifică a principiului rambursării cheltuielilor, cu titlu de plăți intermediare și sold, pentru a ține cont de caracterul specific al finanțărilor în favoarea capitalului de risc al întreprinderilor. Aceste finanțări sunt acordate în favoarea IMM de către entități juridice independente, care acționează ca intermediari. Spre deosebire de avansuri, care sunt direct plătite destinatarilor finali de către organismele naționale, finanțările în favoarea capitalului de risc alimentează fonduri care au ca obiect să faciliteze accesul destinatarilor finali la sursele de finanțare. Această situație specifică, necomparabilă cu cea a avansurilor, este cea care justifică faptul că plățile efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare au putut fi considerate cheltuieli efectiv realizate în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general.

160 Din ceea ce precedă rezultă că dispozițiile din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, în temeiul cărora numai ajutoarele acordate sub formă de plăți efectuate în fondurile de capital de risc, de împrumuturi sau de garantare sunt cheltuieli efectiv realizate în sensul articolului 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general, nu încalcă principiul egalității de tratament.

161 Pe de altă parte, nu se poate considera că principiul securității juridice a fost încălcat în speță, de vreme ce atât principiul rambursării cheltuielilor, cu titlu de plăți intermediare și sold, cât și norma generală în litigiu constituie o aplicare conformă a reglementării aplicabile. În această privință, trebuie să se sublinieze că prin nota de interpretare, scrisorile din 14 mai și din 29 iulie 2003, precum și prin cea din 25 martie 2004, Republicii Italiene îi fusese atrasă atenția asupra existenței normei generale în litigiu și asupra condițiilor de eligibilitate a avansurilor prevăzute la articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul general. În plus, din considerațiile de la punctul 159 de mai sus, rezultă că Republica Italiană nu are temei să pretindă

că ar fi fost lăsată într-o stare de incertitudine cu privire la reglementarea în vigoare ca urmare a deosebirilor dintre normele de eligibilitate care figurează la norma nr. 1 punctele 1.2 și 1.3 și la norma nr. 8 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004.

162 Având în vedere considerațiile care precedă, nu reiese că principiul rambursării cheltuielilor, cu titlu de plăți intermediare și sold, și norma generală în litigiu încalcă, prin ele însele sau prin aplicarea concretă a acestora în a doua, în a treia, în a patra și în a cincea scrisoare atacate, principiile proporționalității, egalității de tratament sau securității juridice.

163 Prin urmare, obiecțiile legate de încălcarea acestor principii trebuie să fie respinse.

— Cu privire la abuzul de putere

164 Potrivit jurisprudenței, o decizie nu este afectată de abuz de putere decât dacă apare, pe baza unor indicii obiective, pertinente și concordante, că ar fi fost luată în scopul exclusiv, sau cel puțin determinant, de a îndeplini alte scopuri decât cele invocate (Hotărârea Tribunalului din 23 octombrie 1990, Pitrone/Comisia, T-46/89, Rec., p. II-577, punctul 71, și Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2002, Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, T-92/00 și T-103/00, Rec., p. II-1385, punctul 84).

165 În speță, Republica Italiană nu a prezentat niciun indiciu obiectiv care să permită să se concluzioneze că, în exercitarea competenței sale, Comisia ar fi comis un abuz de putere. Prin urmare, abuzul de putere nu este dovedit.

166 Rezultă că al șaselea și al șaptelea motiv trebuie să fie înlăturate și că acțiunea trebuie să fie respinsă în ansamblul său ca inadmisibilă în parte și ca nefondată în rest.

Cu privire la cheltuielile de judecată

167 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, 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,

TRIBUNALUL (Camera a doua)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

Meij Forwood Pelikánová

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 decembrie 2007.

Grefier Pentru președinte

E. Coulon A. W. H. Meij

Cuprins

Cadrul juridic ..... II - 5097

Dispoziții privitoare la eligibilitatea cheltuielilor pentru contribuția fondurilor ..... II - 5098

Dispoziții privitoare la plata contribuției din fonduri ..... II - 5100

Dispoziții privitoare la certificarea cheltuielilor ..... II - 5102

Dispoziții privitoare la controlul financiar ..... II - 5103

Situația de fapt ..... II - 5104

Procedura și concluziile părților ..... II - 5109

Cu privire la admisibilitate ..... II - 5111

Argumentele părților ..... II - 5111

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5114

Cu privire la fond ..... II - 5116

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nerespectarea procedurii de adoptare a deciziilor Comisiei, precum și pe încălcarea Regulamentului de procedură al acesteia ..... II - 5118

Argumentele părților ..... II - 5118

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5118

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 32 din regulamentul general și a normei nr. 1 punctele 1 și 2 din anexa la Regulamentul nr. 448/2004, și cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea dispozițiilor referitoare la eligibilitatea cheltuielilor ..... II - 5120

Argumentele părților ..... II - 5120

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5122

Cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 9 din Regulamentul nr. 438/2001, și cu privire la al nouălea motiv, întemeiat pe încălcarea unui principiu al simplificării ..... II - 5128

Argumentele părților ..... II - 5128

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5130

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea dispozițiilor care reglementează controlul financiar ..... II - 5133

Argumentele părților ..... II - 5133

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5134

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o lipsă absolută de motivare ..... II - 5138

Argumentele părților ..... II - 5138

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5138

Cu privire la al șaselea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității și pe un abuz de putere, și cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe încălcarea Regulamentului nr. 448/2004, a principiilor egalității de tratament și securității juridice, precum și pe caracterul contradictoriu al scrisorilor atacate ..... II - 5140

Argumentele părților ..... II - 5140

Aprecierea Tribunalului ..... II - 5142

— Cu privire la încălcarea Regulamentului nr. 448/2004 ..... II - 5142

— Cu privire la încălcarea principiilor proporționalității, egalității de tratament și securității juridice ..... II - 5142

— Cu privire la abuzul de putere ..... II - 5147

Cu privire la cheltuielile de judecată ..... II - 5148