

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NIAL FENNELLY

presentate il 13 aprile 2000 \*

Indice

I	— Il contesto di fatto e di diritto .....	I-8860
	A — La normativa della Regione Sardegna .....	I-8860
	i) Il regime originario .....	I-8860
	ii) Le modifiche del 1988 al regime originario .....	I-8861
	iii) Le successive modifiche del 1996 .....	I-8862
	B — Gli aiuti ricevuti dalla Sardegna Lines .....	I-8862
	C — La decisione della Commissione .....	I-8863
II	— La portata dei ricorsi .....	I-8864
III	— Ricevibilità .....	I-8865
	A — Il ricorso della Repubblica italiana (causa C-15/98) .....	I-8865
	i) La portata materiale .....	I-8865
	ii) La qualificazione del regime previsto dalla legge del 1988 .....	I-8866
	B — Il ricorso della Sardegna Lines (causa C-105/99) .....	I-8867
IV	— Esame dei ricorsi .....	I-8868
	A — Gli asseriti difetti del procedimento amministrativo .....	I-8868
	B — La violazione della settima direttiva .....	I-8870
	C — L'adeguatezza della motivazione della Commissione .....	I-8872
	i) Sintesi delle osservazioni .....	I-8873
	ii) Analisi .....	I-8874
	D — La qualificazione dell'aiuto impugnato come aiuto «modificato» .....	I-8880
	i) Sintesi delle osservazioni .....	I-8881
	ii) Analisi .....	I-8882
	L'orientamento adottato nella decisione del 1997 .....	I-8882
	L'adeguatezza della motivazione .....	I-8884
	L'esattezza della qualificazione .....	I-8886

\* Lingua originale: l'inglese.

E — La compatibilità del regime di aiuti impugnato con il mercato comune . . . . .	I-8888
i) La violazione di altre disposizioni del Trattato . . . . .	I-8889
ii) L'applicazione da parte della Commissione dell'art. 92, n. 3, del Trattato CE . . . . .	I-8890
F — Recupero . . . . .	I-8891
V — Spese . . . . .	I-8892
VI — Conclusioni . . . . .	I-8893

1. Nelle presenti cause riunite la Repubblica italiana e la Sardegna Lines chiedono l'annullamento di una decisione della Commissione che dichiara incompatibile con il mercato comune taluni aiuti concessi dalla regione Sardegna ad imprese di navigazione locali. Esse riguardano in particolare la distinzione tra aiuti di Stato esistenti e nuovi o modificati ai fini dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (attualmente art. 88, n. 3, CE), la portata dell'obbligo della Commissione di motivare le sue decisioni in materia di aiuti di Stato e la rilevanza ai fini della sua analisi delle asserite violazioni di disposizioni del Trattato diverse da quelle che riguardano gli aiuti di Stato.

pertanto confrontare le originarie disposizioni sarde con le versioni più recenti.

3. Il regime originario sardo — la legge regionale sarda 15 maggio 1951, n. 20, (in prosieguo: la «legge regionale del 1951») <sup>1</sup> come modificata dalla legge regionale 11 luglio 1954, n. 15 (in prosieguo: la «legge regionale del 1954») <sup>2</sup> — ha istituito un sistema di aiuti finanziari a favore di compagnie di navigazione (in prosieguo: il «regime originario»). Esso prevedeva:

I — Il contesto di fatto e di diritto

A — *La normativa della Regione Sardegna*

i) Il regime originario

2. Il sistema di aiuti di cui trattasi nella presente causa risale al 1951. E' necessario

i) l'istituzione di un fondo destinato alla concessione di anticipazioni a favore di imprese di navigazione per provvedere alla costruzione, acquisto, trasformazione, modificazione e riparazione di navi (art. 1) <sup>3</sup>;

ii) che queste anticipazioni fossero riservate alle imprese che avevano la sede

1 — *Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, 15 ottobre 1952.

2 — *Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, 23 agosto 1954.

3 — Va rilevato che la versione originaria dell'art. 1, come risulta dalla legge regionale del 1951, prevedeva semplicemente che a beneficiare delle anticipazioni potevano essere «imprese regionali».

legale, il domicilio fiscale e il porto di armamento nel territorio della regione sarda (art. 2)<sup>4</sup>;

1988 (in prosieguo: la «legge regionale del 1988»), che ha inserito i nuovi artt. 2 e 13 nella legge regionale del 1951 ed ha aggiunto un secondo comma all'art. 9 già esistente<sup>5</sup>. L'art. 2 del regime modificato (in prosieguo: il «regime della legge del 1988») stabilisce seguenti obblighi:

iii) che le anticipazioni non potessero superare il 60% del costo dell'operazione, ridotto al 20% qualora (art. 5) analoghi aiuti nazionali fossero stati concessi in base alla legge (italiana) 8 marzo 1949, n. 75;

«a) che l'impresa abbia la principale ed effettiva sede legale, la sede amministrativa e quella di armamento nonché, ove ne possieda, i principali magazzini, depositi ed attrezzature accessorie in una delle città marittime della regione;

iv) che il tasso d'interesse fosse limitato al 3,5% all'anno, aumentato al massimo al 4,5% se il beneficiario aveva usufruito di altri aiuti nazionali (art. 6);

b) che tutte le navi di proprietà dell'impresa siano iscritte nei compartimenti marittimi della regione;

v) l'obbligo di restituire le anticipazioni in non più di 12 rate annuali a partire dal terzo anno successivo all'entrata in effettivo esercizio della nave per la quale era stata concessa l'anticipazione (art. 9).

c) che l'impresa utilizzi i porti della regione come centro della propria attività armatoriale, facendovi altresì scalo normalmente; qualora eserciti linee regolari, queste devono avere capolinea ovvero uno o più scali periodici nei porti predetti;

ii) Le modifiche del 1988 al regime originario

4. Il regime originario è stato modificato dagli artt. 99 e 100 della legge n. 11 del

d) che l'impresa si assuma l'obbligo di effettuare le opere di ri classifica nei porti della regione, sempre nei limiti delle capacità operative dei cantieri

4 — La formulazione della versione originaria dell'art. 2, nella legge regionale del 1951, in aggiunta alle condizioni mantenute nella versione modificata, richiedeva che a beneficiare fossero imprese di navigazione di preminente interesse regionale e fornissero servizi di navigazione tra i porti sardi e tra la Sardegna e gli scali fuori dell'isola.

5 — *Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, n. 21, Supplemento n. 1 del 6 giugno 1988.

navali sardi e quando non vi ostino motivi di forza maggiore o imprescindibili esigenze di noleggio o evidenti ragioni di economicità e tempestività;

- e) che, per le navi di stazza lorda superiore alle 250 tonnellate, l'impresa assuma l'obbligo d'istituire un turno particolare comprendente tutte le categorie di marittimi necessarie per il buon funzionamento della nave avvalendosi unicamente di personale iscritto nel turno generale del porto di armamento; essa preleva dagli stessi turni, generale e particolare, tutto il personale di bordo con le sole limitazioni imposte dalle norme di carattere nazionali sul collocamento della gente di mare (...).

5. Il nuovo art. 13 ha istituito una nuova forma di aiuto. La Regione Sardegna era autorizzata a concedere un aiuto alle imprese legittimate a ricevere anticipazioni in base al regime della legge del 1988, ma che intendevano finanziare l'acquisto delle loro navi mediante una locazione finanziaria. La sovvenzione disponibile poteva essere pari al valore della differenza tra il costo effettivo di un'anticipazione calcolato all'interesse del 5% e il suo costo calcolato al tasso di mercato di riferimento per il credito navale in Italia. Alla scadenza del contratto di locazione, le navi per le quali era stato concesso un contributo potevano essere acquistate dal locatario per un importo pari all'1% del loro prezzo d'acquisto<sup>6</sup>.

6 — Il comma aggiuntivo inserito nell'art. 9 della legge regionale del 1951 prevedeva, in caso di inosservanza anche parziale di quanto prescritto dall'art. 2, che la regione poteva revocare immediatamente il beneficio dell'aiuto concesso.

iii) Le successive modifiche del 1996

6. La legge 15 febbraio 1996, n. 9 (in prosieguo: la «legge regionale del 1996»), ha abrogato sia l'art. 2 della legge regionale del 1951 sia l'art. 99 della legge regionale del 1988 con l'esplicito intento di rendere la prima compatibile con il diritto comunitario<sup>7</sup>. Il regime così come modificato dalla legge del 1996 (in prosieguo: il «regime previsto dalla legge del 1996») ha introdotto due importanti innovazioni. Innanzi tutto, l'art. 36, n. 5 della legge del 1996 definisce la finalità del fondo istituito dalla legge regionale del 1951 come «la concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti a medio termine e su operazioni di leasing ordinario relativi alle operazioni d'acquisto, costruzione, trasformazione di navi destinate al trasporto di passeggeri e/o merci per la Sardegna e le isole minori». In secondo luogo, l'art. 36, n. 3, istituisce una priorità a favore della concessione degli aiuti ai beneficiari che introducono mezzi di trasporto innovativi e tecnologicamente avanzati. Gli aiuti possono essere concessi fino al 70% della spesa prevista per l'acquisto di una nave, ma soggetti al limite di ITL 40 000 milioni.

#### B — *Gli aiuti ricevuti dalla Sardegna Lines*

7. Con un contratto di finanziamento stipulato il 22 luglio 1992 con il Credito Industriale Sardo (ente creditizio sardo; in prosieguo: il «Credito») si è convenuta

7 — *Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, n. 6, Supplemento n. 1 del 17 febbraio 1996.

Perogazione alla Sardegna Lines — Servizi Marittimi della Sardegna SpA, una società con sede a Cagliari, Sardegna (in prosieguo: la «SL») — di un'anticipazione di ITL 9 600 milioni per l'acquisto di una nave destinata al trasporto di passeggeri, denominata «*Moby Dream*», avente un costo di ITL 16 000 milioni. L'importo del finanziamento era pari al 60% dell'importo totale dell'investimento in quanto la SL non aveva precedentemente beneficiato di aiuti nazionali. Il contratto di finanziamento prevedeva l'erogazione della somma concessa a mutuo in un'unica soluzione, previo pagamento da parte di SL della differenza tra l'importo del finanziamento e il costo totale dell'acquisto della nave. La restituzione della somma mutuata doveva avvenire a partire dal terzo anno successivo all'entrata in effettivo esercizio della «*Moby Dream*». Erano previste 12 rate annuali di ITL 993 445 913, comprensive della quota capitale e degli interessi al tasso annuo del 3,5%.

### C — La decisione della Commissione

8. La Commissione attraverso una denuncia è venuta a conoscenza del sistema d'aiuti regionali istituito dalla legge regionale del 1951. Ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE, la Commissione, con lettere del 10 e 23 novembre 1993, ha invitato le autorità italiane a fornirle informazioni sul regime di aiuti in questione. Talune informazioni sono state fornite con lettera del 20 dicembre 1993. All'incontro bilaterale tenutosi in Roma il 18 gennaio 1994 tra funzionari della Commissione e del governo italiano, la Commissione è stata informata del fatto che la pratica era di competenza del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, al quale sarebbe stata

inviata per un esame delle richieste della Commissione. Nonostante diverse lettere di sollecito inviate dalla Commissione nel 1994 e 1995, non è stata più ricevuta alcuna risposta dalle autorità italiane.

9. Di conseguenza, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana con lettera 24 giugno 1996 (in prosieguo: la «lettera d'avvio I») la sua decisione di avviare l'indagine di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) relativamente agli aiuti concessi in base al regime previsto dalla legge del 1988<sup>8</sup>. Nella lettera d'avvio I la Commissione ha qualificato gli aiuti di cui trattasi come aiuti «nuovi». E' pacifico che né la Repubblica italiana né la Regione Sardegna hanno contestato tale qualificazione durante il procedimento di esame in contraddittorio<sup>9</sup>. La Sardegna Lines, tuttavia, non ha partecipato a tale procedimento.

10. Poco più di un anno dopo la Commissione ha adottato la decisione 21 ottobre 1997, 98/95/CE, relativa a taluni aiuti concessi dalla regione Sardegna (Italia) alle imprese di navigazione in Sardegna (in prosieguo: la «decisione del 1997»)<sup>10</sup>. Nella decisione del 1997 la Commissione ha concluso tra l'altro che: i) l'aiuto finanziario concesso in base al regime della legge del 1988 costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE); ii) esso era stato concesso illecita-

8 — GU 1996, C 368, pag. 2.

9 — L'espressione «in contraddittorio» sarà usata nel corso delle presenti conclusioni per indicare il procedimento di esame di cui all'art. 93, n. 2 del Trattato CE, in quanto tale descrizione è stata usata recentemente dalla Corte, v. per esempio, causa C-39/94, SFEI e a. (Racc. 1996, pag. 3547, punto 44).

10 — GU 1998, L 20, pag. 30.

mente in violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE; iii) esso non soddisfaceva i criteri in deroga all'art. 92, n. 1, previsti dall'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato (art. 1). La Commissione ha anche invitato l'Italia a recuperare l'aiuto illegittimo concesso in base al regime previsto dalla legge del 1988 (art. 2). Per quanto riguarda la qualificazione dell'aiuto come aiuto di Stato, la Commissione nella parte IV del preambolo della decisione del 1997 (in prosieguo: la «parte IV della decisione») ha affermato:

«Il regime di aiuti costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, paragrafo 1, del Trattato per i seguenti motivi: a) le imprese beneficiarie sono sollevate da un onere finanziario che normalmente dovrebbero sopportare (tasso d'interesse di mercato e altre spese accessorie sul prestito e sulla locazione finanziaria); b) tale onere è sostenuto mediante risorse statali (in particolare dalle autorità sarde); c) l'aiuto è selettivo (è riservato esclusivamente alle imprese di navigazione); d) l'aiuto incide sugli scambi tra gli Stati membri. Per quanto riguarda la lett. d), nella decisione di avvio del procedimento è stato rilevato che oltre il 90% delle merci provenienti dagli Stati membri sono trasportate verso la Sardegna via mare ed oltre il 90% delle merci provenienti dalla Sardegna sono trasportate verso gli Stati membri per la stessa via. Inoltre, è stato rilevato che il 65% del traffico turistico (passeggeri e veicoli) tra gli Stati membri e la Sardegna è gestito da società di navigazione. Le autorità italiane nelle loro osservazioni non hanno contestato tali dati, né la qualificazione del regime di aiuti come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, paragrafo 1».

11. Con lettera 14 novembre 1997 (in prosieguo: la «lettera di avvio II») la Commissione ha notificato alla Repubblica italiana la sua decisione di avviare un separato procedimento di esame in contraddittorio ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CE relativamente al regime introdotto dalla legge regionale del 1996<sup>11</sup>. Nella lettera di avvio II, la Commissione ha affermato esplicitamente che la sua valutazione del regime previsto dalla legge del 1996 non riguardava il regime previsto dalla legge del 1998. Pur rilevando che il regime previsto dalla legge del 1996 «non conteneva più disposizioni che costituivano discriminazione sulla base della nazionalità (...)», la Commissione ha basato la sua decisione su un elenco di «seri dubbi» che nutriva circa la compatibilità del regime<sup>12</sup>.

## II — La portata dei ricorsi

12. Con ricorso presentato alla Corte il 22 gennaio 1998 (causa C-15/98), ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, secondo comma, CE), la Repubblica italiana chiede che la Corte annulli sia la decisione del 1997 sia la decisione che si asserisce sia contenuta nella lettera di avvio II e che condanni la Commissione alle spese. Nel suo ricorso (causa C-105/99),

11 — GU 1997, C 386, pag. 6.

12 — *Ibidem*, pag. 7.

che è stato trasferito alla Corte, la SL chiede l'annullamento della decisione del 1997 e la condanna della Commissione alle spese <sup>13</sup>.

### III — Ricevibilità

#### A — *Il ricorso della Repubblica italiana (causa C-15/98)*

13. La Commissione solleva un certo numero di obiezioni relative alla ricevibilità del ricorso della Repubblica italiana. I motivi di annullamento fatti valere dalle ricorrenti in gran parte si sovrappongono. Tuttavia, la Repubblica italiana addebita alla Commissione anche di aver impropriamente avviato due indagini formali invece di una e pertanto di cambiare la natura del procedimento amministrativo che ha portato all'adozione della decisione del 1997, nonché di aver violato l'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato CE, ritenendo il regime previsto dalla legge del 1988 incompatibile con il diritto comunitario poiché le condizioni che disciplinano l'aiuto concesso in base ad essa violavano altre disposizioni fondamentali del Trattato. Dal canto suo, la SL sostiene che la decisione del 1997 è invalida poiché non tiene conto della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1990, 90/684/CEE, concernente gli aiuti alla costruzione navale <sup>14</sup>.

#### i) La portata materiale

15. La Commissione ammette che un singolo ricorso può comprendere domande di annullamento di più di un atto, ma osserva che: i) il principio generale deve essere che solo un singolo atto può essere interessato: l'art. 174 del Trattato CE (divenuto art. 231 CE) e l'art. 19 dello Statuto CE della Corte di giustizia parlano di «atto» al singolare; ii) se per ragioni di connessione con uno stesso ricorso si chiede l'annullamento di più atti, i relativi motivi di ricorso devono essere formulati in modo preciso ed univoco; iii) la Corte ha ammesso in casi eccezionali che con un ricorso si possono impugnare diverse decisioni, ma solo se queste sono parallele sotto il profilo procedurale, temporale e materiale, ovvero quando l'una costituisca il fondamento dell'altra ovvero ancora quando costituisca un atto che fa parte di un complesso di atti costituenti un unico procedimento, il che non sussiste nella presente fattispecie <sup>15</sup>.

14. Data la sostanziale sovrapposizione tra i due ricorsi, tratterò separatamente solo i motivi fatti valere distintamente dalle ricorrenti, nonché le obiezioni della Commissione relative alla ricevibilità.

16. A mio parere il primo punto non può essere accolto. L'uso del singolare «atto» nell'art. 174 del Trattato CE non può

<sup>13</sup> — Questo ricorso è stato inizialmente presentato dinanzi al Tribunale di primo grado il 6 aprile 1998 e iscritto a ruolo con il numero T-58/98. Tuttavia, con ordinanza 23 marzo 1999, il Tribunale di primo grado ha declinato la propria competenza a favore della Corte, ai sensi dell'art. 47 dello Statuto CE.

<sup>14</sup> — GU L 380, pag. 27 (in prosieguo: la «settima direttiva»).

<sup>15</sup> — La Commissione menziona ad esempio le cause riunite 12/64 e 29/64 Ley/Commissione (Racc. 1965, pag. 158), e le cause riunite 25/65 e 26/65, Simet e Feram/Alta Autorità (Racc. 1967, pag. 53).

essere decisivo in considerazione del fatto che nell'art. 173 del Trattato CE compare il plurale «atti». Un approccio sostanziale è più appropriato.

17. La Commissione non contesta il fatto che diversi atti possano essere impugnati con un solo ricorso<sup>16</sup>. Sono d'accordo con la Commissione sul fatto che vi deve comunque essere un sufficiente grado di connessione fra tali atti per giustificare che la Corte se ne occupi nell'ambito di un unico procedimento che comprenda le osservazioni e le difese, scritte ed orali, delle parti, le conclusioni dell'avvocato generale e la sentenza della Corte.

18. Non credo invece che sia opportuno creare categorie formali di connessione quali quelle proposte dalla Commissione. Dovrebbe bastare che, per impugnarli, gli atti e i motivi di ricorso abbiano tra di loro un collegamento sufficientemente stretto per giustificare che vengano esaminati nell'ambito di un solo ricorso. Nella presente fattispecie convergo con la Repubblica italiana sul fatto che vi è un sufficiente grado di connessione. Gli oggetti della decisione del 1997 e della lettera di avvio II sono strettamente collegati. I motivi fatti valere dalla Repubblica italiana nei confronti di ciascuno di essi sono quasi identici, indipendentemente dal loro rispettivo valore.

19. Ne deriva, a mio parere, che il ricorso della Repubblica italiana è ricevibile sia

relativamente alla decisione del 1997 sia relativamente alla decisione contenuta nella lettera di avvio II.

ii) La qualificazione del regime previsto dalla legge del 1988

20. La Commissione contesta anche la ricevibilità del ricorso della Repubblica italiana laddove impugna la qualificazione del regime contenuto nella legge regionale del 1988 adottata dalla decisione del 1997. Poiché la qualificazione del regime previsto dalla legge del 1988 come aiuto modificato, che la Commissione ha adottato nella lettera di avvio I, aveva effetti giuridici vincolanti in conformità alle sentenze *Cenemesa*<sup>17</sup> e *Italgrani*<sup>18</sup>, questa lettera avrebbe potuto pertanto essere impugnata dalla Repubblica italiana. Vi sono effetti *erga omnes* derivanti dalla lettera che non sono assorbiti dalla decisione finale. Non avendo impugnato la lettera di avvio I, la Repubblica italiana è fuori termine per impugnare la decisione del 1997 nella parte in cui essa conferma tale qualificazione. Inoltre la Commissione sostiene che l'impugnazione della qualificazione da essa adottata nella lettera di avvio II è anch'essa fuori termine in quanto la Commissione non ha mai autorizzato il regime previsto dalla legge del 1988.

21. Nelle sentenze *Cenemesa* e *Italgrani* la Corte ha respinto l'argomento della Com-

16 — V. causa 1/54, Francia/Alta Autorità (Racc. 1954, pag. 9). La Corte ha convenuto esplicitamente con l'avvocato generale Lagrange sul fatto che «le tre decisioni [potevano] essere impuginate con un unico ricorso» avendo quest'ultimo osservato che «vi era un'evidente connessione tra le tre decisioni impuginate» in tale causa (Racc. pag. 45).

17 — Causa C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. 1992, pag. I-4117; in prosieguo: la «sentenza *Cenemesa*»).

18 — Causa C-47/91, Italia/Commissione (Racc. 1994, pag. I-4635; in prosieguo: la «sentenza *Italgrani*»).



missione secondo cui non vi era legittimazione ad impugnare una decisione di avviare un procedimento di esame in contraddittorio. In questa causa la Commissione argomenta *a contrario*; non solo uno Stato membro può impugnare la qualificazione di un provvedimento come aiuto di Stato adottata in una decisione di avviare un tale procedimento, ma, in effetti, esso *deve* farlo o perde il diritto d'impugnare successivamente tale qualificazione se viene confermata nella decisione finale della Commissione.

22. Questa tesi non trova sostegno a mio parere nel ragionamento seguito dalla Corte in quelle cause. Quando la Commissione, nell'avviare un procedimento di esame in contraddittorio, sostiene che l'aiuto costituisce effettivamente un aiuto di Stato nuovo o modificato, questa qualificazione ha notevoli conseguenze giuridiche. Essa impedisce allo Stato membro interessato di concedere l'aiuto finché la Commissione non decide che esso è compatibile con il mercato comune, o che non costituisce dopo tutto un aiuto di Stato. La Corte ha inteso così assicurare che gli interessati potessero impugnare «una scelta della Commissione sulle relative norme procedurali (...) (che) produce effetti giuridici»<sup>19</sup>.

23. Concordo con la Repubblica italiana sul fatto che da questo non deriva che la mancata presentazione da parte dello Stato membro di un ricorso di annullamento in relazione alla lettera di avvio lo privi del diritto di impugnare la decisione finale. Non sarebbe né giusto né nell'interesse

dell'economia procedurale incoraggiare e/o obbligare gli Stati membri e gli altri interessati, che intendono tutelare tutti i loro diritti, ad avviare ricorsi di annullamento contro la scelta effettuata dalla Commissione a conclusione del procedimento di esame in contraddittorio.

24. Poiché non è contestato che il ricorso della Repubblica italiana è stato presentato, tanto contro la decisione del 1997 quanto contro la decisione adottata nella lettera di avvio II, entro il termine di due mesi richiesto dall'art. 173, quinto comma, del Trattato CE, prorogato in considerazione del relativo termine per la distanza, non vi è alcun impedimento temporale al diritto da parte della Repubblica italiana di impugnare la qualificazione operata dalla Commissione dei regimi previsti sia dalla legge del 1988 sia dalla legge del 1996<sup>20</sup>.

#### B — Il ricorso della Sardegna Lines (causa C-105/99)

25. La Commissione non contesta la ricevibilità del ricorso della SL. La SL sostiene che la Corte ha implicitamente ammesso nella causa Germania e Pleuger Worthington/Commissione<sup>21</sup> che i beneficiari di un aiuto possono impugnare le decisioni della Commissione con cui tali aiuti vengono dichiarati incompatibili con il mercato comune. Non si può sostenere che il ricorso

20 — Gli atti impugnati sono stati notificati alla Repubblica italiana rispettivamente il 12 e il 14 novembre 1997, mentre il suo ricorso d'annullamento è stato presentato dinanzi alla Corte il 22 gennaio 1998.

21 — Cause riunite C-324/90 e C-342/90 (Racc. 1994, pag. I-1173; in prosieguo: la «sentenza Pleuger»).

19 — Sentenza Italgrani, loc. cit., punto 26.

della SL sia irricevibile, poiché la SL soddisfa i requisiti di un interesse diretto e individuale elencati nell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE. In altri termini, benché sia indirizzata all'Italia, la decisione del 1997 pregiudica sostanzialmente gli interessi della SL in quanto beneficiaria dell'aiuto impugnato. La legittimazione del beneficiario di un aiuto ad impugnare una decisione con cui l'aiuto viene dichiarato incompatibile con il mercato comune è ora ben consolidata<sup>22</sup>. Solo in circostanze eccezionali tale legittimazione può venir meno<sup>23</sup>.

#### IV — Esame dei ricorsi

26. Data la considerevole sovrapposizione tra gli argomenti relativi all'asserita inadeguatezza della motivazione della decisione del 1997 e alla qualificazione assertivamente ingiustificata dell'aiuto come aiuto modificato, esaminerò in un primo

momento due distinti argomenti generali, ciascuno dei quali dedotto da uno dei ricorrenti, ma che mettono entrambi in discussione la validità della decisione del 1997 nel suo insieme.

#### A — Gli asseriti difetti del procedimento amministrativo

27. La Repubblica italiana sostiene che la Commissione ha violato il suo diritto ad essere correttamente ascoltata dividendo impropriamente in due procedimenti l'esame di quello che è sostanzialmente un unico sistema di aiuti. Essa fa presente che costituisce normale prassi giuridica controllare le modifiche apportate ad un regime di aiuti nel corso del procedimento durante il quale tale regime viene esaminato<sup>24</sup>. La separazione qui operata ha invece mutato l'iniziale procedimento in contraddittorio avviato con la lettera di avvio I trasformandolo da un procedimento relativo alla compatibilità del regime nel suo insieme in un altro relativo a singoli versamenti di aiuti nel periodo tra il 1988 e il 1996. Secondo la Repubblica italiana, il potere della Commissione di controllare i regimi di aiuti è limitato a quelli che rimangono in vigore e in base ai quali l'aiuto può essere concesso in futuro. Questo non era il caso del regime previsto dalla legge del 1988 quando è stata adottata la decisione del 1997. Inoltre, modificando l'effettiva natura dell'indagine in corso, la Commissione ha violato non solo il diritto della Repubblica italiana a difendersi, ma anche l'analogo diritto degli altri

22 — V., in primo luogo, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. 1980, pag. 2671, punto 5; in prosieguo: la «sentenza Philip Morris»); causa 323/82, Intermills/Commissione (Racc. 1984, pag. 3809, punto 5), e cause riunite 296/82 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabrik/Commissione (Racc. 1985, pag. 809, punto 13; in prosieguo: la «sentenza Leeuwarder»). Nella causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (Racc. 1994, pag. I-833, punto 24), la Corte ha ammesso esplicitamente che il beneficiario di un aiuto di Stato avrebbe potuto impugnare ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE la decisione della Commissione con cui si dichiarava l'aiuto illegittimo ed incompatibile con il mercato comune. Questo è stato implicitamente confermato nella sentenza Pleuger, citata. Risulta chiaramente dalle cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e a./Commissione (Racc. 1996, pag. I-5151; in prosieguo: la «sentenza Bremer Vulkan»), che il trasferimento alla Corte di un ricorso individuale d'annullamento presentato dinanzi al Tribunale di primo grado non può pregiudicare la sua ricevibilità.

23 — Nelle cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. 1988, pag. 219), a singoli orticoltori che avevano beneficiato di una tariffa preferenziale del gas era stata negata la legittimazione ad impugnare una decisione della Commissione secondo cui la tariffa costituiva un aiuto di Stato incompatibile, poiché, come membri di un ampio gruppo di coltivatori, essi non avevano un interesse individuale; v. punto 15.

24 — Cause riunite 91/83 e 127/83, Heineken Brouwerijen/Inspecteur der Venootschapsbelasting di Amsterdam e di Utrecht (Racc. 1984, pag. 3435; in prosieguo: «Heineken»).

interessati, i quali, come la Repubblica italiana, erano legittimati a dedurre dall'indagine iniziale che la Commissione si occupava solo di controllare la compatibilità delle caratteristiche generali del sistema di aiuti sardo.

28. La Commissione sostiene che, ai sensi dell'art. 93 del Trattato CE, è tenuta ad avviare un procedimento di esame in contraddittorio ogni qual volta ritiene che un progetto di concedere o modificare un aiuto di Stato non sia compatibile con il mercato comune<sup>25</sup>. Questo requisito si applica sia alla concessione sia alla modifica di un aiuto. Poiché si era formata una tale idea delle modifiche introdotte dalla legge regionale del 1996, essa era obbligata ad adottare la decisione esposta nella lettera di avvio II. Inoltre, tale decisione era giustificata da un interesse d'economia procedimentale. Infatti, se essa fosse obbligata a prendere in considerazione le modifiche apportate ad un regime di aiuti nel corso di un'indagine già avviata, gli Stati membri potrebbero sempre prolungare tale procedimento con continui emendamenti al regime oggetto di esame. Risultava chiaramente dalla lettera di avvio I che la Commissione intendeva esaminare non un regime astratto ma gli aiuti specifici concessi in base al regime previsto dalla legge del 1988.

29. Sono convinto, per i motivi indicati dalla Commissione, che essa non ha impropriamente diviso la sua indagine sui regimi previsti dalla legge del 1988 e dalla legge del 1996. Risulta chiaramente dalla formu-

lazione dell'art. 93 del Trattato CE che la Commissione ha il diritto e il dovere di esaminare i sistemi di aiuti di Stato in tutte le fasi della loro evoluzione. Ai sensi dell'art. 93, n. 1, del Trattato CE, la Commissione procede all'esame permanente di tutti i regimi di aiuti esistenti mentre, ai sensi dell'art. 93, n. 3, essa deve esaminare tutte le proposte di modifica di aiuti esistenti o di concessione di aiuti nuovi.

30. Inoltre questa tesi è del tutto coerente con la sentenza Heineken, relativa ad un caso in cui erano state apportate modifiche ad una proposta di aiuto nel corso della sua adozione da parte del Parlamento dei Paesi Bassi<sup>26</sup>. L'affermazione della Corte secondo cui lo scopo dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE «non potrebbe venir perseguito se la Commissione fosse informata solo della prima versione dei progetti e non dei successivi emendamenti» e che «queste informazioni possono venire fornite alla Commissione nell'ambito delle consultazioni che hanno luogo tra la stessa e lo Stato membro interessato in seguito alla notifica iniziale»<sup>27</sup> non richiede, come sostiene la Repubblica italiana, che la Commissione esamini sempre contemporaneamente un regime di aiuti originario e successive modifiche ad esso apportate. Non vi è chiaramente un tale obbligo «(...) nell'ipotesi in cui la presunta modifica rappresenti in realtà un provvedimento di aiuti distinto, che dovrebbe venir valutato separatamente e che non potrebbe quindi influire sulla valutazione che la Commissione abbia già dato del progetto iniziale»<sup>28</sup>.

25 — Essa menziona la causa C-294/90, *British Aerospace e Rover/Commissione* (Racc. 1992, pag. I-493, punti 10 e 13; in prosieguo: la «sentenza Rover»).

26 — Loc. cit., nota 24.

27 — *Ibidem*, punto 17.

28 — *Ibidem*, punto 21.

31. Niente quindi vieta alla Commissione di ritenere, specie se è trascorso un considerevole periodo di tempo (otto anni nella presente fattispecie), che la modifica di precedenti modifiche apportate ad un sistema di aiuti esistente debba essere esaminata separatamente. In realtà, concordo con la Commissione sul fatto che, una volta convintasi che un aiuto nuovo o modificato è stato concesso senza essere stato notificato, essa debba, in conformità alla sentenza *Rover*, avviare un nuovo procedimento di esame in contraddittorio di tale asserito aiuto<sup>29</sup>. Ciò avviene anche quando le precedenti modifiche, come nella presente fattispecie, siano state sottoposte ad esame — anche se non in base ad un procedimento di esame in contraddittorio ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CE — per un certo numero di anni prima che lo Stato membro interessato adottasse ulteriori modifiche.

32. Inoltre, non ho dubbi sul fatto che l'argomento della Repubblica italiana secondo cui la Commissione può esaminare solo aiuti concessi in base a regimi che sono idonei ad essere applicati in futuro sia infondato. La Corte ha ripetutamente posto l'accento sul fatto che gli aiuti concessi illegittimamente devono in via di principio essere recuperati in modo da ripristinare lo status quo ante<sup>30</sup>. La distorsione della concorrenza causata da particolari aiuti di

Stato che sono incompatibili con il Trattato non viene meno semplicemente perché il regime di aiuti in base al quale questi aiuti sono stati concessi non è più in essere. Accogliere l'argomento della Repubblica italiana ridurrebbe considerevolmente il potere della Commissione di controllare gli aiuti di Stato e pertanto metterebbe in discussione l'efficacia del diritto comunitario in materia di aiuti di Stato<sup>31</sup>.

33. Sono convinto che l'argomento della Repubblica italiana relativo ad un'ingiustificata separazione, operata dalla Commissione, delle sue indagini relative ai regimi previsti dalla legge del 1988 e dalla legge del 1996 debba essere respinto. Poiché la Repubblica italiana non deduce alcun altro argomento autonomo in grado di inficiare la validità della decisione contenuta nella lettera di avvio II e poiché la validità di tale decisione non può a mio parere essere necessariamente pregiudicata da un qualsiasi argomento convincente dedotto in relazione alla decisione del 1997, non ho dubbi sul fatto che il ricorso della Repubblica italiana, laddove è rivolto contro la lettera d'avvio II, benché ricevibile, sia infondato.

#### B — *La violazione della settima direttiva*

29 — Loc. cit., nota 25. Nella sentenza *Rover*, la Corte ha dichiarato che, qualora la Commissione si convinca del fatto che è stato versato un nuovo aiuto che non è stato oggetto di un suo precedente esame e di una sua approvazione condizionata di un sistema di aiuti, essa deve avviare un nuovo procedimento di esame in contraddittorio consentendo così agli interessati di presentare osservazioni (punti 10-13).

30 — V. tra l'altro, causa C-24/95, *Alcan Deutschland* (Racc. 1997, pag. I-1591, punto 23; in prosieguo: la «sentenza *Alcan*»). La Commissione fa riferimento alla causa C-280/95, *Commissione/Italia* (Racc. 1998, pag. I-259), in cui l'Italia non ha contestato il fatto che l'ordine di recupero deriva da una dichiarazione di incompatibilità dell'aiuto (punto 10).

34. La SL sostiene che la decisione del 1997 è invalida poiché ha omissso di tener conto

31 — V., al riguardo, *Commissione/Italia*, loc. cit., punto 25.

dell'applicazione della settima direttiva<sup>32</sup>. Essa sostiene che tale direttiva si applica agli aiuti concessi agli armatori e che la Commissione avrebbe dovuto pertanto esaminare la compatibilità del regime previsto dalla legge del 1988 solo in relazione ai criteri indicati in tale direttiva. Inoltre, nella replica, la SL ha sostenuto che la Commissione aveva ommesso di chiarire nella decisione del 1997 perché avesse ritenuto la settima direttiva inapplicabile.

35. Nel controricorso la Commissione fa presente che, benché nei suoi orientamenti del 1997 sugli aiuti di Stato alle imprese di navigazione abbia ammesso che questi orientamenti non si applicano agli aiuti alla costruzione navale, essa deve tuttavia assicurarsi che gli aiuti agli armatori non operino effettivamente a beneficio dei cantieri navali in violazione dei requisiti della settima direttiva<sup>33</sup>. Questo, secondo la Commissione, è il significato del riferimento nella decisione del 1997 (parte VI della decisione) alla mancanza di qualsiasi «meccanismo» che garantisca la conformità del regime previsto dalla legge del 1988 alle norme sulla costruzione navale. Poiché questa tesi non è stata contestata dalla SL, la Commissione fa presente che l'argomento della SL è infondato. Nella controp replica la Commissione contesta poi l'affermazione della SL secondo cui, poiché

la settima direttiva dovrebbe essere pertinente, solo le disposizioni di tale direttiva si applicano a tali aiuti ad esclusione delle altre norme comunitarie.

36. Benché risulti chiaramente dalla formulazione della settima direttiva che essa riguarda innanzi tutto «gli aiuti alla costruzione navale», dall'art. 3, letto alla luce del dodicesimo 'considerando', risulta che essa può comprendere anche gli aiuti agli armatori. Queste disposizioni sono formulate rispettivamente come segue:

«Tutte le forme di aiuto agli armatori o a terzi, disponibili in quanto aiuto per la costruzione o la trasformazione di navi, sono soggette alle norme di notifica previste dall'articolo 11»;

«considerando che per motivi di trasparenza e di equità, l'attuale politica d'aiuti deve continuare a comprendere anche l'aiuto indiretto alla costruzione navale prestato attraverso aiuti agli investimenti erogati agli armatori per la costruzione e la trasformazione di navi».

32 — Loc. cit., nota 14. La settima direttiva è stata sostituita dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1995, n. 3094, relativo agli aiuti alla costruzione navale (GU L 322, pag. 1). Tuttavia, poiché questo regolamento è entrato in vigore solo il 31 dicembre 1997, in seguito al regolamento (CE) del Consiglio 27 settembre 1996, n. 1904, che modifica il regolamento (CE) n. 3094/95 sugli aiuti alla costruzione navale (GU L 251, pag. 5), qui di seguito si fa riferimento solo alla settima direttiva. Il fatto che la Commissione faccia riferimento solo ai regolamenti nn. 3094/95 e 1904/96 nella decisione del 1997 non può inficiare la validità di quest'ultima, poiché è chiaro che essi hanno sostituito la settima direttiva e che nessuna delle modifiche da essi introdotte è rilevante per la presente causa.

33 — GU 1977, C 205, pag. 5.

Pertanto, mentre la SL può aver ragione nel sostenere che la settima direttiva trovava applicazione, tale argomento non può esserle di aiuto, ma piuttosto danneggia la sua causa. Questo avviene perché gli aiuti di Stato agli armatori, laddove possono

essere considerati «*disponibili in quanto aiuto per la costruzione o la trasformazione di navi*» (il corsivo è mio), sono soggetti ad un ulteriore requisito «speciale» obbligatorio di notifica ai sensi dell'art. 11 della settima direttiva. L'art. 11, n. 1, lett. a), prevede che siano notificati «i regimi di aiuti nuovi o già esistenti e le modifiche ai regimi di aiuti già esistenti contemplati dalla presente direttiva». Affermare che si applicava solo la settima direttiva agli aiuti previsti in base al regime di cui alla legge del 1988 comporterebbe quindi in effetti ammettere che un'ulteriore violazione del diritto comunitario era stata commessa dalle autorità italiane, ossia la loro omissione di notificare anche il regime originario alla Commissione. Poiché la Commissione non ha fatto riferimento ad una tale asserita violazione nella lettera di avvio I, essa ha, chiaramente a ragione, considerato il regime previsto dalla legge del 1988 come un aiuto agli armatori che doveva essere esaminato solo in riferimento agli obblighi di notifica meno ristrettivi imposti dal Trattato.

37. La possibilità che un aiuto concesso ad un armatore possa operare in ultima analisi a beneficio di un cantiere non rende automaticamente inapplicabili le disposizioni generali del Trattato relative agli aiuti di Stato. Si deve ricordare che la settima direttiva, essendo basata principalmente su (quello che era allora) l'art. 92, n. 3, lett. d), del Trattato CE, che «attribuisce al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la facoltà di allargare il ventaglio degli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato comune, al di là delle categorie indicate alle lettere a), b) e c)», «introduce la possibilità di deroga, in casi

specifici, al divieto d'aiuti che sarebbero altrimenti incompatibili»<sup>34</sup>. La settima direttiva pertanto avrebbe potuto essere d'aiuto alla SL solo se avesse fornito un fondamento aggiuntivo in base al quale il regime previsto dalla legge del 1988 avrebbe potuto essere dichiarato compatibile con il mercato comune. La SL tuttavia non menziona un tale fondamento. Pertanto il suo argomento è senza oggetto laddove vi si fa valere che la Commissione ha violato tale direttiva nel limitare la sua analisi sulla decisione del 1997 ai motivi di possibile compatibilità esposti nell'art. 92, n. 3, del Trattato CE.

38. Ritengo pertanto che l'argomento con cui si allega una violazione della settima direttiva da parte della Commissione debba essere respinto.

### C — L'adeguatezza della motivazione della Commissione

39. E' chiaro, come risulta in particolare dalle osservazioni orali delle ricorrenti, che il loro principale motivo riguarda il fatto che la Commissione avrebbe inadeguatamente motivato la sua decisione laddove ha dichiarato che l'aiuto previsto dal regime di cui alla legge del 1988 era idoneo a *falsare*

34 — V. causa C-400/92, Germania/Commissione (Racc. 1994, pag. I-4701, punto 13). V. anche cause riunite C-356/90 e C-180/91, Belgio/Commissione (Racc. 1993, pag. I-2323, punti 25 e 26). Dopo l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, ci sono stati quattro espliciti sottotitoli all'art. 92, n. 3 del Trattato CE — in quanto il Trattato di Amsterdam (art. 6, n. 51) ha semplicemente eliminato, per fini di semplificazione, l'originaria disposizione, attualmente scaduta, contenuta nella seconda frase dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE.

*o minacciare di falsare la concorrenza e a incidere sugli scambi tra Stati membri.*

gna, avrebbe riscontrato che il volume del commercio di cui trattasi era minimo<sup>36</sup>.

#### i) Sintesi delle osservazioni

40. La Repubblica italiana, sostenuta dalla SL, afferma che, benché in taluni casi possa risultare dalle circostanze stesse in cui viene concesso l'aiuto che queste condizioni sono soddisfatte, la Commissione deve tuttavia far riferimento a tali circostanze nella sua decisione. La decisione del 1997, tuttavia, non contiene alcuna analisi dell'idoneità dell'aiuto a falsare la concorrenza né vi si parla dei suoi asseriti effetti sul commercio tra Stati membri. Il requisito di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE) per gli atti comunitari secondari, come definito dalla Corte in particolare nella sentenza *Leeuwarder*, non è soddisfatto<sup>35</sup>. Il riferimento ai dati statistici relativi al trasporto di merci e servizi tra la Sardegna e gli Stati membri nella parte IV della decisione (menzionato al paragrafo 10 sopra) non dimostra che l'aiuto abbia inciso sul commercio tra Stati membri. Un così alto livello di dipendenza dal trasporto marittimo appare naturale in considerazione del fatto che la Sardegna è un'isola. In ogni caso la Commissione, anche se avesse esaminato nella decisione del 1997 in quale misura le compagnie di navigazione che operano dalla Francia e dalla Spagna forniscono servizi alla Sarde-

41. La SL ha osservato che l'unico punto rilevante ai fini di eventuali effetti negativi sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario dell'aiuto cui la Commissione faceva riferimento nella lettera d'avvio I era che «rivestendo gli scambi tra il continente italiano, la Sardegna e la Corsica un carattere comunitario, ogni aiuto accordato ad una società che opera sul mercato in questione può essere considerato dalla Commissione come tale da distorcere o minacciare di distorcere la concorrenza»<sup>37</sup>. Questo, tuttavia, non è stato riportato nella decisione del 1997. Non è possibile dedurre unicamente dalla situazione insulare della Sardegna, come la Commissione sembrerebbe aver fatto, che aiuti alle imprese ivi basate pregiudichino inevitabilmente il commercio tra Stati membri. La SL sostiene che la decisione del 1997 non contiene alcuna analisi del mercato, alcun riferimento alle quote dei beneficiari sul mercato rilevante e alcuna coerente discussione circa gli effetti dell'aiuto sul mercato.

42. La mancanza di motivazione circa il mercato rilevante è particolarmente significativa se si tiene presente che, in forza dell'art. 6, n. 2, del regolamento del Consiglio 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera

36 — Nella replica, la Repubblica italiana ha fatto presente che l'89% delle merci trasportate dalla Sardegna vengono imbarcate via mare verso l'Italia continentale, mentre il restante 11% sono trasportate verso porti atlantici e mediterranei in Francia e verso porti in Spagna. Per quanto riguarda il trasporto di passeggeri, il traffico con l'Italia continentale comprende il 97% di tale trasporto.

37 — V. l'ultima frase dell'ottavo paragrafo della lettera (GU 1996, C 368, pagg. 1 e 2).

prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri (cabotaggio marittimo), «il cabotaggio con le isole del Mediterraneo» è liberalizzato solo dal 1° gennaio 1999<sup>38</sup>. In mancanza di concorrenza tra le compagnie di navigazione italiane e quelle basate altrove nella Comunità nel periodo rilevante (1988-1996), l'aiuto non potrebbe, per definizione, aver pregiudicato il commercio intracomunitario.

43. La Commissione sostiene che la decisione del 1997 è sufficientemente motivata poiché un aiuto concesso selettivamente a talune imprese consente a queste ultime di rafforzare la loro posizione nei confronti dei loro concorrenti e quindi chiaramente falsa la concorrenza e pregiudica il commercio tra gli Stati membri<sup>39</sup>. L'analisi della Commissione ripete quella effettuata nella lettera di avvio I che non è stata impugnata dalla Repubblica italiana durante il procedimento di esame in contraddittorio. In tali circostanze, non era necessaria, secondo la Commissione, né un'analisi dettagliata del mercato né una discussione sugli effetti dell'aiuto sul commercio<sup>40</sup>. Questo è confermato dal fatto che la Corte ha dichiarato che perfino l'entità relativamente esigua o le relativamente modeste dimensioni dell'impresa beneficiaria non impediscono che l'aiuto erogato possa essere qualificato come aiuto di Stato<sup>41</sup>. La Commissione contesta anche il fatto che vi sia discordanza tra la lettera di avvio I e la decisione del 1997; entrambe fanno riferimento agli stessi dati statistici

sui trasporti, anche se la prima faceva specifico riferimento alla natura comunitaria del commercio tra l'Italia continentale, la Sardegna e la Corsica, cosa che non risultava nella seconda, in quanto era di per sé evidente. Inoltre il fatto che i beneficiari dell'aiuto operino solo nel commercio interno allo Stato membro non è sufficiente a impedire effetti negativi sul commercio intracomunitario derivanti dall'aiuto poiché quest'ultimo può aiutarli a mantenere la loro posizione concorrenziale<sup>42</sup>. Il riferimento della SL al regolamento n. 3577/92 è irrilevante poiché la deroga provvisoria relativa al cabotaggio che esso prevede non impedisce che siano forniti servizi di navigazione internazionale tra la Sardegna e gli altri Stati membri o che imprese di navigazione effettuino servizi interni tra la Sardegna e la penisola italiana. Nel suo contro-ricorso nella causa promossa dalla SL la Commissione aggiunge che il regolamento non impediva inoltre agli operatori non italiani di registrare le loro navi in Italia e quindi di esercitare il cabotaggio marittimo con la Sardegna, cosa che è stata ripetuta in una risposta ad un quesito scritto posto dalla Corte.

## ii) Analisi

44. Benché la motivazione fornita nella decisione del 1997 sia (nella migliore delle ipotesi) laconica, la Commissione sostiene in effetti che le ricorrenti erano ben consapevoli dei motivi che erano alla base della decisione, i quali, a suo parere, in ogni caso sono ovvi. L'asserita ovvietà è pertanto un

38 — GU L 364, pag. 7.

39 — Essa menziona la sentenza Philip Morris, loc. cit., nota 22, punto 11, e la causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. 1991, pag. I-1433, punto 27; in prosieguo: la «sentenza ENI-Lanerossi»).

40 — Causa T-214/95, Vlaams Gewest/Commissione (Racc. 1998, pag. II-717, punto 67).

41 — Cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, (Racc. 1994, pag. I-4103, punto 42; in prosieguo: la «sentenza Hytasa»).

42 — Causa 102/87, Francia/Commissione (Racc. 1998, pag. 4067, punto 19).



fattore che deve essere tenuto in mente nell'esaminare il motivo delle ricorrenti.

45. La formulazione classica dell'obbligo delle istituzioni comunitarie di motivare adeguatamente le loro decisioni rimane quella esposta dalla Corte nella sentenza nella causa *Remia/Commissione*<sup>43</sup>.

«(...) benché a norma dell'art. 190 del Trattato la Commissione debba menzionare gli elementi di fatto da cui dipende la motivazione della decisione e le considerazioni giuridiche che l'hanno indotta ad adottarla, detta norma non esige che la Commissione discuta tutti i punti di fatto e di diritto che siano stati trattati durante il procedimento amministrativo. La motivazione di un atto che reca pregiudizio deve consentire alla Corte di esercitare il sindacato di legittimità e fornire all'interessato le indicazioni necessarie per stabilire se l'atto stesso sia fondato».

Nella giurisprudenza più recente, la Corte ha messo in evidenza il fatto che la portata del requisito deve essere valutata in «funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo

riguardate direttamente e individualmente possono avere a ricevere spiegazioni»<sup>44</sup>. Pertanto «l'accertamento del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia»<sup>45</sup>.

46. Nella causa *Philip Morris*, che costituisce l'adeguato punto di partenza in relazione alla motivazione richiesta nelle cause di aiuti di Stato, la Corte doveva pronunciarsi sul motivo secondo cui la decisione impugnata della Commissione<sup>46</sup> era motivata in modo «insufficiente o, per lo meno incomprensibile e/o contraddittorio» relativamente al requisito che l'aiuto progettato di cui era causa (aumentare la capacità produttiva di una delle fabbriche di sigarette olandesi ricorrenti) pregiudicasse il commercio e falsasse la concorrenza<sup>47</sup>. In particolare, la ricorrente sosteneva che nella decisione mancava un'analisi di mercato e non si era tenuto conto dell'effetto trascurabile dell'aiuto progettato sui futuri costi di produzione della fabbrica. La Corte ha respinto il motivo. Essa si è riferita al

44 — V. causa C-367/95 P, *Commissione/Sytraval e Brink's Francia* (Racc. 1998, pag. I-1719, punto 63; in prosieguo: la «sentenza Sytraval»). V. anche sentenza *Leeuwarder*, loc. cit. punto 19; causa C-350/88, *Delacre e a./Commissione* (Racc. 1990, pag. I-395, punti 15 e 16), e causa C-56/93, *Belgio/Commissione* (Racc. 1996, pag. I-723, punto 86, e il paragrafo 107 delle mie conclusioni).

45 — Sentenza Sytraval, citata; v. anche sentenza della Corte nelle cause C-395/96 P e C-396/96 P, *Compagnie maritimes belges transports e Dafra Lines/Commissione* (Racc. 2000, pag. I-1365, punto 56 e paragrafi 43-45 delle mie conclusioni in tale causa).

46 — Decisione della Commissione 27 luglio 1979, 79/743/CEE, concernente un aiuto che il governo dei Paesi Bassi progetta d'accordare per l'incremento delle capacità di produzione di una fabbrica di sigarette (GU L 217, pag. 17).

47 — V. la relazione d'udienza nella causa *Philip Morris* (Racc. 1980, pag. 2671, in particolare pag. 2676).

43 — Causa 42/84, *Remia/Commissione* (Racc. 1985, pag. 2545, punto 26).

*fatto pacifico* che, realizzati gli investimenti progettati, la ricorrente «effettuerà più del 50% della produzione olandese di sigarette» ed «esporterà negli altri Stati membri più dell'80% della propria produzione» e che l'aiuto progettato «ammontava a (...) 3,8% dell'importo degli investimenti realizzati»<sup>48</sup>. Essa ha quindi dichiarato<sup>49</sup>:

«Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto. Nella fattispecie, l'aiuto che il governo olandese intendeva concedere riguardava un'impresa orientata verso il commercio internazionale, come prova l'alta percentuale della sua produzione che essa si propone di esportare in altri Stati membri. L'aiuto in questione doveva contribuire all'incremento della sua capacità produttiva e, di conseguenza, all'accrescimento della sua capacità di alimentare le correnti di scambio, comprese quelle esistenti fra gli Stati membri. Del resto, l'aiuto avrebbe alleviato il costo della trasformazione degli impianti di produzione, procurando con ciò stesso alla ricorrente un vantaggio concorrenziale nei confronti dei fabbricanti che hanno ottenuto, o hanno l'intenzione di ottenere, a proprie spese un aumento analogo delle possibilità di rendimento dei propri impianti.

Queste circostanze, *menzionate nella motivazione della decisione impugnata e non*

*contestate dalla ricorrente*, costituiscono una giustificazione sufficiente a consentire alla Commissione di ritenere che l'aiuto progettato sia tale da incidere sugli scambi fra Stati membri e minacci di falsare la concorrenza fra le imprese situate in diversi Stati membri (il corsivo è mio)».

47. La Corte pertanto ha ritenuto che i dati menzionati nella decisione impugnata corroborassero la conclusione tratta dalla Commissione. Convengo con la SL sul fatto che la Corte non ha enunciato il principio secondo cui un aiuto per il semplice fatto di essere concesso a talune specifiche imprese nazionali, cosa che in effetti è inerente alla natura dell'aiuto di Stato, soddisfa *necessariamente* tutti i criteri per costituire un aiuto di Stato ai fini del Trattato<sup>50</sup>. La Commissione non può semplicemente affermare che un aiuto alle singole imprese pregiudichi il commercio intracomunitario e falsi la concorrenza. Ciò risulta in effetti dalla sentenza Germania/Commissione, basilare in materia di obbligo della motivazione, in cui la Corte riscontrò che la Commissione aveva inadeguatamente motivato la sua decisione di respingere una domanda di un contingente tariffario di 450 000 ettolitri di vino, concedendone invece uno di 100 000 ettolitri<sup>51</sup>. In particolare, la Corte rilevò che, «a parte qualche considerazione generale, valida anche in altri casi ovvero tratta direttamente dal Trattato, la Commissione si è limitata a

48 — Philip Morris, loc. cit., punto 10.

49 — *Ibidem*, punti 11 e 12.

50 — I dati contenuti nella decisione della Commissione Philip Morris sono sintetizzati dall'avvocato generale Capotorti nelle sue conclusioni (Racc. 1980, pagg. 2671-2694). E' in tale contesto che deve essere intesa la sua chiara raccomandazione, che è stata seguita dalla Corte, circa l'evidente potenzialità dell'aiuto a falsare la concorrenza ed a pregiudicare il commercio tra Stati membri (v. pagg. 2696-2698).

51 — Causa 24/63 (Racc. 1963, pag. 129).

menzionare i "dati in suo possesso" senza ulteriori precisazioni, passando poi subito ad affermare "che la produzione dei vini di cui trattasi [ossia nell'ambito della Comunità] è largamente sufficiente"»<sup>52</sup>.

48. Risulta chiaramente dalla sentenza *Leeuwarder* che la Commissione non può basare su presunzioni la sua motivazione in questioni di aiuti di Stato<sup>53</sup>. In tale causa, che riguardava l'acquisizione da parte di un'impresa di sviluppo pubblico di una partecipazione in un'impresa di trasformazione del cartone, il Regno dei Paesi Bassi e la *Leeuwarder* contestavano l'adeguatezza della motivazione della Commissione nella decisione impugnata in relazione sia alla qualificazione dell'acquisizione come aiuto di Stato sia alla sua tesi secondo cui essa poteva falsare la concorrenza e pregiudicare il commercio intracomunitario. Solo con riferimento all'adeguatezza della motivazione sul secondo punto i ricorrenti hanno avuto ragione. L'orientamento della Corte è estremamente rilevante ai fini dell'esame della validità della decisione della Commissione nella presente causa<sup>54</sup>:

«Benché, in taluni casi, dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso possa

risultare che esso è atto ad incidere sugli scambi tra Stati membri ed a falsare, o a minacciare di falsare, la concorrenza, *la Commissione è tenuta quanto meno ad evocare queste circostanze nella motivazione della sua decisione*. Nella fattispecie, essa non l'ha fatto, poiché la decisione controversa non contiene la minima indicazione relativa alla situazione del mercato considerato, alla quota spettante, su tale mercato, alla LPF, alle correnti di scambio dei prodotti in questione fra gli Stati membri e alle esportazioni dell'impresa» (il corsivo è mio).

49. Anche la sentenza *Bremer Vulcan* può essere di ausilio. La Corte in tale causa ha ritenuto che «le affermazioni contenute nell'atto impugnato e i dati che vi compaiono non costituiscono motivi sufficienti a suffragare le conclusioni cui [la Commissione] è pervenuta», in particolare che una garanzia concessa ad un'impresa (BV) al fine di facilitare la sua acquisizione di un'altra impresa (KAE) potrebbe falsare la concorrenza e pregiudicare il commercio tra Stati membri<sup>55</sup>. La motivazione relativa a questi criteri è stata ritenuta inadeguata perché<sup>56</sup>:

«(...) l'atto impugnato non reca la minima indicazione in ordine alla situazione del mercato considerato, alla quota della KAE su tale mercato e alla posizione delle imprese concorrenti. In merito alle correnti di scambio di prodotti di cui trattasi fra gli Stati membri, la Commissione si limita a citare le importazioni degli Stati membri relative ai prodotti rientranti in tre voci

52 — Racc. 1963, pag. 141.

53 — Loc. cit., nota 22. V. anche *Intermills*, loc. cit., punti 37-39.

54 — Punto 24. La Corte ha pertanto seguito il parere dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn, il quale, dopo aver fatto riferimento ai 'considerando' pertinenti, ha osservato che «la Commissione si è limitata ad affermare decisamente che l'aiuto costituisce una distorsione, o una minaccia di distorsione, della concorrenza nella Comunità, senza dare alcuna indicazione circa il modo in cui è pervenuta a tale risultato. Questa sua generale affermazione non è accompagnata da alcuna motivazione né in diritto né in fatto»; v. *Leeuwarder*, loc. cit., pag. 812.

55 — Loc. cit., nota 22, punto 51.

56 — Punto 53.

doganali, senza determinare la quota occupata dalla KAE in tali importazioni».

commercio tra la Sardegna e gli Stati membri, compresa l'Italia<sup>57</sup>.

50. Ritengo che la parte IV della decisione del 1997 (menzionata sopra al paragrafo 10) non soddisfi i criteri applicati dalla giurisprudenza sopramenzionata. Infatti, a parte la semplice indicazione che le quattro principali condizioni richieste per la qualificazione di un aiuto come aiuto di Stato ai fini del Trattato sono soddisfatte dall'aiuto previsto dal regime di cui alla legge del 1988, la Commissione si è basata — ma anche allora solo a sostegno della sua tesi secondo cui il commercio intracomunitario era pregiudicato — su dati statistici molto generici relativi al trasporto marittimo di merci e al traffico turistico tra, rispettivamente, gli «Stati membri» e la «Sardegna» e «la Comunità» («Stati membri» nella versione italiana che fa fede) e la «Sardegna». Sebbene il rappresentante della Commissione, in risposta ad un quesito posto all'udienza, abbia ammesso che questo riferimento costituiva un errore e che si sarebbe dovuto far riferimento — come risulta in maniera più chiara dalla versione francese della decisione del 1997 — al commercio tra l'Italia e la Sardegna, da un lato, e tra la Sardegna e gli altri Stati membri, dall'altro, i beneficiari dell'aiuto — ed altri interessati che avrebbero potuto ritenere d'impugnarlo — erano legittimati a basarsi sulla versione italiana che fa fede e pertanto a ritenere che la Commissione avesse basato la sua motivazione su dati commerciali globali per il

51. Poiché tale motivazione è, nella migliore delle ipotesi, ambigua, essa è di scarso o di nessun sostegno alla qualificazione dell'aiuto come aiuto di Stato da parte della Commissione. Inoltre a mio parere risulta chiaramente dalla precisazione «per quanto riguarda la lettera d)», che precede il riferimento a questi dati commerciali, che essi erano intesi unicamente a comprovare la tesi della Commissione relativamente a tale punto, in particolare che «l'aiuto incide sugli scambi tra Stati membri». La Commissione sostiene che i criteri della distorsione della concorrenza e del pregiudizio del commercio tra Stati membri sono collegati così strettamente che l'effetto naturale del carattere «selettivo» [cui si fa riferimento alla lett. c)] dell'aiuto doveva rafforzare la posizione dei beneficiari rispetto a quella dei loro concorrenti. Anche se quest'affermazione fosse statisticamente esatta, essa non risulta nella decisione del 1997 come una *giustificazione* della conclusione che l'aiuto falsava la concorrenza. Costituisce invece al tempo stesso un accertamento di fatto ed una conclusione che, sotto entrambi gli aspetti, richiederebbe una giustificazione, ma al cui riguardo nessuna giustificazione è stata fornita dalla Commissione nella decisione del 1997. A mio parere, l'argomento della Commissione, basato sulle sentenze Philip Morris e Vlaams Gewest/Commissione, secondo cui, una volta che risorse statali o regionali vengono assegnate selet-

57 — Benché, relativamente al trasporto di merci la versione francese della decisione del 1997 faccia riferimento a merci trasportate da «Stati membri» («provenant des Etats membres») verso la Sardegna e dalla Sardegna «verso gli Stati membri» («vers les Etats membres»), per quanto riguarda il traffico turistico si fa riferimento al commercio «tra il continente e la Sardegna» («entre le continent et la Sardaigne»).

tivamente a talune imprese, la conseguenza fissa è che la concorrenza è falsata ed il commercio intracomunitario è pregiudicato, è erroneo<sup>58</sup>. Rimane alla Commissione l'onere di esporre, *quanto meno brevemente*, i motivi per cui in ogni singolo caso essa ritiene che l'aiuto di cui trattasi abbia tali effetti. La Commissione ha manifestamente omesso di fornire tali motivi nella decisione del 1997.

52. Inoltre, un confronto contestuale tra la decisione del 1997 e la lettera d'avvio I non è di ausilio alla Commissione. Come sostiene la SL, questa lettera conteneva una chiara affermazione relativa all'«aspetto comunitario» del commercio tra l'Italia continentale, la Sardegna e la Corsica. Tale affermazione, che era accompagnata da un riferimento a dati commerciali globali che differivano solo marginalmente da quelli indicati nella decisione del 1997, potrebbe facilmente avere indotto i beneficiari dell'aiuto ad avere l'impressione che la Commissione avrebbe concentrato la sua indagine sulla potenzialità dell'aiuto a falsare la concorrenza in quella particolare sezione del mercato della fornitura di servizi di trasporto marittimo. Tuttavia, dal controricorso della Commissione nella causa avviata dalla Repubblica italiana, dalla sua risposta al quesito scritto posto dalla Corte e dalle sue osservazioni orali risulta che effettivamente essa si riferiva

alla potenzialità dell'aiuto ad eliminare la concorrenza non solo da parte dell'imprese di navigazione basate in Corsica ma, più in generale, da parte delle imprese che operano dal territorio francese e spagnolo. Benché i dati statistici presentati dalla Repubblica italiana nella replica possano ben giustificare i motivi di preoccupazione della Commissione, questo non vale per la decisione del 1997.

53. Ritengo inoltre che l'argomento della SL relativo alla rilevanza del regolamento n. 3577/92 sia ben fondato e che la decisione del 1997 sia anche per tale motivo insufficientemente motivata. Poiché tale regolamento consentiva alla Repubblica italiana di continuare a vietare il cabotaggio marittimo<sup>59</sup> al tempo rilevante, i beneficiari dell'aiuto in base al regime previsto dalla legge del 1988 quali la SL avrebbero avuto, dato il riferimento alla Corsica nella lettera d'avvio I, tanto più motivo di ritenere che la Commissione considerasse come loro potenziali concorrenti solo le imprese di navigazione basate in Italia che fornivano i servizi tra l'Italia continentale, la Sardegna e la Corsica<sup>60</sup>. Tuttavia, risulta chiaramente dalle osservazioni orali della Commissione e dalla sua risposta al quesito scritto posto dalla Corte che essa riteneva che il regolamento n. 3577/92 fosse irrilevante poiché non impe-

58 — Nella sentenza *Vlaams Gewest*, loc. cit., nota 40, il Tribunale di primo grado ha dichiarato, citando tra l'altro la sentenza *Bremer Vulkan*, che, «applicato alla qualificazione di un provvedimento di aiuto», l'art. 190 del Trattato CE dispone, «anche nel caso in cui possa evincersi dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza», che «la Commissione è tenuta quanto meno ad evocare queste circostanze nella motivazione della sua decisione». Nell'applicare questo principio il Tribunale ha ritenuto, sulla base dei dati contenuti nella decisione impugnata, che «la valutazione da parte [della Commissione] degli effetti dell'aiuto controverso sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari non è rimasta astratta» (punto 65, il corsivo è mio).

59 — Il cabotaggio si riferisce essenzialmente alla «gestione lucrativa all'interno di un paese di mezzi di trasporto appartenenti ad un altro paese, avendo l'attività origine nel paese di gestione» (v. *European Communities Glossary*, 5ª edizione, 1990, pag. 205).

60 — L'art. 1 del regolamento n. 3577/92 conferiva agli armatori comunitari il diritto alla «libera prestazione di servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)» a decorrere dal 1º gennaio 1993. Tuttavia, «il cabotaggio tra le isole del Mediterraneo» era inizialmente escluso fino al 1º gennaio 1999 dall'art. 6, n. 2. «Il cabotaggio con le isole» è definito dall'art. 2, n. 1, come «il trasporto via mare di passeggeri o merci fra: — porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro, — porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro».

diva alle imprese di altri Stati membri — in particolare della Francia e della Spagna (continentale) — di fornire servizi di trasporto marittimo internazionale in concorrenza con quelli forniti dai beneficiari dell'aiuto in base al regime previsto dalla legge del 1988 e poiché il beneficio del regime non era limitato alle imprese che effettuavano servizi di cabotaggio. A mio parere, l'inserimento da parte della Commissione di un riferimento anche breve a tali considerazioni nella decisione del 1997 sarebbe stato probabilmente sufficiente a renderla compatibile con l'art. 190 del Trattato CE.

54. Inoltre, un riferimento di questo genere sarebbe anche servito a garantire la coerenza fra tale decisione ed alcune decisioni che la Commissione adottò nello stesso periodo con riferimento agli autotrasporti in Italia, menzionandovi la rilevanza della corrispondente normativa comunitaria relativa all'avvio del cabotaggio in relazione ai servizi di trasporto su strada<sup>61</sup>. Ritengo pertanto, che la decisione del 1997 debba essere annullata.

55. Respingerei tuttavia del tutto la giustificazione fornita dall'Italia per aver omesso di cooperare correttamente con la Commissione sia prima (v. l'ottavo paragrafo della lettera di avvio I) sia durante il procedimento di esame in contraddittorio

(la Repubblica italiana nelle sue osservazioni ammette di aver omesso di rispondere alla richiesta della Commissione in data 25 novembre 1996 di diverse informazioni, comprese informazioni dettagliate sulla struttura del mercato dei servizi di trasporto marittimo). Uno Stato membro non può, semplicemente perché ritiene che la Commissione gli abbia irragionevolmente richiesto di fornire un'analisi di mercato dettagliata ai fini del procedimento di esame in contraddittorio, rifiutare di fornire i dati statistici di cui dispone, che potrebbero facilitare l'indagine della Commissione<sup>62</sup>. Il comportamento della Repubblica italiana nella presente causa avrebbe a mio parere autorizzato la Commissione a basare la motivazione della sua decisione su qualsiasi dato statistico essa disponesse relativamente alla concorrenza da parte di imprese di navigazione francesi e spagnole per la fornitura di servizi di trasporto marittimo da e verso la Sardegna<sup>63</sup>. Nessuna affermazione del genere è stata tuttavia fatta dalla Commissione. Essa ha semplicemente affermato che l'esistenza di tale concorrenza era ovvia.

D — *La qualificazione dell'aiuto impugnato come aiuto «modificato»*

56. Se la Corte dovesse convenire con quanto da me suggerito circa l'insufficienza

61 — V. decisione della Commissione 22 ottobre 1996, 97/270/CE, concernente il regime di crediti d'imposta istituito dall'Italia a favore del settore dei trasporti di merci su strada per conto terzi (GU 1997, L 106, pag. 22), decisione della Commissione 30 luglio 1997, 98/182/CE, relativa agli aiuti concessi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (Italia) in favore degli autotrasportatori di detta regione (GU 1998, L 66, pag. 18), e decisione della Commissione 1° luglio 1998, 98/693/CE, relativa al regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali «Plan Renove Industrial» (agosto 1994 — dicembre 1996; GU L 329, pag. 23).

62 — A mio parere questo risulta implicitamente dall'art. 93, n. 2, del Trattato CE e dall'esplicito dovere di cooperazione imposto dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE). V., al riguardo, anche sentenza SFEI e a., citata, punto 43, e causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. 1990, pag. I-307, punto 22; in prosieguo: la «sentenza Boussa»).

63 — Causa C-241/94, Francia/Commissione (Racc. 1996, pag. 4551, punti 32-37; in prosieguo: la «sentenza Kimberly Clark»).

della motivazione che giustifica la qualificazione da parte della Commissione del regime previsto dalla legge del 1988 come aiuto di Stato, non sarebbe, a rigore, più necessario esaminare la compatibilità della successiva qualificazione delle modifiche introdotte da tale legge come modifiche da notificare ai fini dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Tuttavia, poiché l'adequatezza dell'orientamento che è alla base di tale qualificazione costituisce una delle più importanti e certamente la più nuova delle questioni sollevate dai presenti ricorsi, propongo di esaminare i vari argomenti dedotti dalle ricorrenti.

#### i) Sintesi delle osservazioni

57. La Repubblica italiana sostiene che l'obbligo di notificare alla Commissione le modifiche ad un regime esistente non ha alcun effetto sul diritto di uno Stato membro di continuare ad applicare tale regime. In relazione a tali modifiche la Commissione può soltanto avviare un procedimento di esame in contraddittorio. Pertanto, un aiuto di Stato concesso in conformità a tali modifiche non può essere considerato illegittimo a meno che tali modifiche non contribuiscano *in maniera determinante* all'incompatibilità di tale aiuto.

58. Il rappresentante della Repubblica italiana ha messo in evidenza all'udienza che nessuna delle condizioni introdotte dalla legge regionale del 1988, ad eccezione dell'opzione di locazione finanziaria (art. 100), costituiva una novità effettiva o sostanziale. La facoltà della locazione

finanziaria non è stata tuttavia mai utilizzata e non si può, pertanto, ritenere che modifichi la natura dell'aiuto. I requisiti in base ai quali il beneficiario doveva avere la sede legale ed il porto d'armamento in Sardegna erano già previsti dall'art. 2 del regime originario, mentre l'obbligo che tutte le sue navi fossero iscritte nei compartimenti marittimi della Sardegna, che i porti di tale regione fossero utilizzati come centro della sua attività armatoriale e che la riparazione delle navi fosse effettuata in Sardegna avevano un effetto pratico molto limitato poiché essi si applicavano ad imprese che già dovevano avere il loro porto d'armamento in Sardegna. Il requisito per taluni beneficiari di impiegare personale iscritto nel turno generale del porto di armamento sardo deriva dalla normativa nazionale sul collocamento obbligatorio della gente di mare iscritta nel turno generale di ogni porto ed il suo effetto era pertanto semplicemente di favorire i porti sardi rispetto agli altri porti italiani.

59. La SL fa presente che solo emendamenti che hanno un effetto reale, piuttosto che formale o marginale, su un regime di aiuti di Stato esistenti possono essere considerati nuovi o modificati. Poiché la decisione del 1997 non contiene alcuna valutazione dei motivi per cui la Commissione ha considerato sostanziali le modifiche introdotte dalla legge regionale del 1988, allorché un semplice confronto con il regime originario avrebbe escluso una tale conclusione, la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione. A sostegno di questa conclusione essa fa riferimento alla sentenza nella causa *Namur-Les assurances du crédit/OND*<sup>64</sup>, in cui la Corte ha

64 — Causa C-44/93 (Racc. 1994, pag. I-3829; in prosieguo: la «sentenza *Namur*»).

messo in evidenza l'importanza di tener conto delle norme giuridiche sottostanti nell'esaminare se un regime di aiuti esistente sia stato «modificato» ed in cui l'avvocato generale Lenz ha identificato «la modifica di un aiuto» con un «netto cambiamento di un siffatto regime»<sup>65</sup>. All'udienza il rappresentante della SL ha fatto presente che la Commissione dovrebbe avviare un esame meticoloso inteso ad accertare se siano stati concessi aiuti nuovi o modificati, cosa che, sostiene, mancava nella decisione del 1997.

60. La Commissione ritiene che non sia necessario effettuare un confronto dettagliato di un aiuto esistente con successive modifiche ad esso apportate, in quanto l'art. 93, n. 3, del Trattato CE richiede la notifica di tutte queste modifiche, sia al sistema di aiuti sottostante sia alle condizioni in cui i singoli aiuti vengono concessi. A suo parere, spetta alla Commissione e non agli Stati membri, sotto il controllo della Corte, stabilire se determinate modifiche incidano sostanzialmente sugli aiuti esistenti<sup>66</sup>. In subordine essa fa presente che, nella fattispecie, le modifiche, anche considerate separatamente, ma a fortiori allorché vengono esaminate congiuntamente, costituivano manifestamente una modifica sostanziale del regime originario. Per quanto riguarda il riferimento della SL alla sentenza Namur, la Commissione osserva che nella presente causa non solo vi è una nuova legge, ossia la legge regionale del 1988, ma che tale legge ha introdotto un certo numero di modifiche sostanziali, che erano tutte menzionate nella parte III della motivazione della

decisione del 1997 (in prosieguo: la «parte III della decisione»)<sup>67</sup>. Le nuove condizioni erano inseparabili dal regime originario e comportavano, restringendo ulteriormente la cerchia dei potenziali beneficiari e accrescendo la natura discriminatoria del regime, un aumento della distorsione della concorrenza in tal modo provocate.

## ii) Analisi

61. Due importanti questioni vengono in sostanza sollevate da questo aspetto dei ricorsi. La prima riguarda la correttezza dell'approccio adottato dalla Commissione nella decisione del 1997; la seconda riguarda l'adeguatezza della motivazione fornita dalla Commissione quando ha concluso che il regime originario era stato modificato dalla legge regionale del 1988, ed è strettamente collegata alla questione se la valutazione della Commissione fosse sostanzialmente esatta.

### L'orientamento adottato nella decisione del 1997

62. Risulta chiaramente dalla decisione del 1997 che la Commissione non ha ritenuto che l'aiuto concesso in base al regime previsto dalla legge regionale del 1988

65 — Ibidem, paragrafo 77 delle conclusioni.

66 — Essa menziona la causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (Racc. 1991, pag. I-5505, punto 14).

67 — La Commissione fa riferimento nel suo controricorso, in entrambe le cause, alle modifiche introdotte dagli artt. 99 e 100 della legge regionale del 1988, che sono descritte sopra nei paragrafi 4 e 5.



fosse un aiuto «modificato» semplicemente perché era stato concesso in base a detto regime piuttosto che sulla base del regime originario. Per contro, essa ha ritenuto che «[la legge regionale del 1988] abbia introdotto modificazioni *sostanziali* al regime di aiuti istituito [dalla legge regionale del 1951]»<sup>68</sup>. Questo orientamento è a mio parere corretto. Mi sembra tuttavia inesatto il ragionamento svolto dalla Commissione nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte secondo cui il semplice fatto che la legge regionale del 1988 abbia modificato le leggi regionali del 1951 e del 1954 era sufficiente a rendere il regime previsto dalla legge regionale del 1988 una «modifica» dell'originario regime ai fini dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Solo modifiche che costituiscono cambiamenti sostanziali apportati ad un regime preesistente possono essere considerate soggette all'obbligo di notifica ai fini dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

63. Questo risulta da un'attenta lettura della sentenza Namur. Le circostanze di tale causa erano piuttosto insolite. L'OND era un'impresa pubblica belga che aveva ricevuto aiuti di Stato, sotto forma di vari vantaggi, in forza di una legge del 1939, che, «tranne qualche adattamento che non riguardava la *sostanza* di questi vantaggi, al 1° febbraio 1989 (...) era immutata»<sup>69</sup>. La Corte doveva esaminare se il fatto che, a decorrere da tale data, si potesse ritenere che all'OND era stato consentito dai ministri belgi che in definitiva la controllavano di ampliare il campo della sua attività

commerciale assicurativa costituisse una modifica del sottostante aiuto di Stato esistente. La Corte ha respinto questa eventualità. Essa ha dichiarato<sup>70</sup>:

«La comparsa di un nuovo aiuto o la modifica di un aiuto esistente non può, qualora l'aiuto risulti da disposizioni di legge precedenti che non vengono modificate, essere valutata in base all'entità dell'aiuto e in particolare in base al suo importo finanziario in ogni momento della vita dell'impresa. Un aiuto può essere qualificato come nuovo aiuto o modifica in riferimento alle disposizioni che lo prevedono, alle loro modalità e ai loro limiti».

64. Proprio perché non era stato apportato alcun cambiamento alle disposizioni legislative originarie ed esse non limitavano il campo dell'attività commerciale aperto all'OND la Corte ha ritenuto che una successiva rinuncia a quella che in effetti era stata una restrizione assunta volontariamente non equivaleva ad una «modifica» del regime originario. A mio parere, la sentenza Namur non può pertanto essere di ausilio alla tesi secondo cui, una volta che la normativa che è alla base di un regime di aiuti esistenti sia stata modificata, gli adeguamenti debbano essere considerati come «modifiche» che occorre notificare. Per contro la Corte ha chiaramente considerato i cambiamenti alla portata dell'aiuto indicativi dell'eventuale modifica apportata; se l'asserita «modifica» ha inciso sulla *sostanza* della portata dell'aiuto essa deve essere notificata. Solo un simile approccio fondato sul buon senso offrirebbe un

68 — V. il quinto paragrafo della parte III della decisione (il corsivo è mio) e il primo paragrafo della lettera d'avvio I. La versione italiana, che fa fede, della decisione parla di «modificata in modo *sostanziale*», mentre nella lettera di avvio I si fa riferimento a «*sostanzialmente* modificata» (il corsivo è mio).

69 — Loc. cit., nota 64, punto 23.

70 — Ibidem, punto 28.

soddisfacente grado di certezza del diritto ai beneficiari dell'aiuto, agli Stati membri ed ai terzi interessati, escludendo l'obbligo di «procedere alla notifica preventiva di misure di natura assai diversa, cui non potrebbe essere data esecuzione malgrado il dubbio sulla loro configurabilità come nuovi aiuti»<sup>71</sup>.

65. Confortano tale interpretazione anche le conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa Namur. Egli ha osservato quanto segue<sup>72</sup>:

«L'adozione o la modifica eventuale di un aiuto nella fattispecie va anzi accertata (...) in base al fatto che nel pacchetto di misure di uno Stato membro, nelle quali si contemplano i vantaggi (con indole di aiuto) a favore di imprese, sia compresa o meno una modifica che incide sul contenuto o sulla portata di detti vantaggi. A questo proposito da un confronto tra i nn. 1 e 3 dell'art. 93 risulta che la nozione di "aiuto" ai sensi del n. 3 è sinonimo della nozione di "regimi di aiuti" ai sensi del n. 1. Ne consegue che l'istituzione di un aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, è ravvisabile se si crea un nuovo regime di aiuti, *mentre*

*la modifica di un aiuto presuppone un concreto cambiamento di un siffatto regime».*

Inoltre essa è compatibile con la tesi espressa chiaramente dall'avvocato generale Mancini nelle conclusioni per la causa Heineken secondo cui l'art. 93, n. 3, del Trattato CE<sup>73</sup>

«non consente di profilare in capo agli Stati un obbligo di comunicazione assoluto o integrale. Da comunicare, in altri termini, saranno le modifiche che, per la loro incidenza sulla vita delle imprese o sui rapporti concorrenziali, possono influenzare il giudizio della Commissione: *non certo le altre, cioè quelle meramente formali o non pericolose per la libertà di concorrenza».*

L'adeguatezza della motivazione

66. La SL sostiene che la motivazione fornita nella decisione del 1997 a sostegno dell'affermazione della Commissione secondo cui le modifiche apportate al regime originario dalla legge regionale del 1988 erano sostanziali è inadeguata. In considerazione dei principi che sono stati discussi sopra (paragrafi 44-54) in relazione al requisito della motivazione,

71 — Sentenza Namur, punto 33. La necessità di certezza del diritto a tal riguardo è stata accresciuta dalla recente adozione, sulla base dell'art. 94 del Trattato CE (divenuto art. 89 CE), del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GUL 83, pag. 1). L'art. 1, lett. b), di tale regolamento inserisce nella definizione di «aiuti esistenti» gli aiuti che sono considerati tali, «(...) in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro».

72 — Paragrafo 77 delle sue conclusioni (il corsivo è mio).

73 — Loc. cit., paragrafo 5 delle conclusioni (il corsivo è mio).

ritengo, non senza qualche esitazione, che la motivazione fornita nella parte III della decisione soddisfi i requisiti dell'art. 190 del Trattato CE.

67. La Commissione, sebbene critichi la Repubblica italiana e la SL per aver effettuato nelle loro difese dinanzi alla Corte un confronto dettagliato tra le disposizioni della legge regionale del 1988 e quelle delle leggi regionali del 1951 e del 1954, segue in effetti nella parte III della decisione un orientamento non diverso. Essa riassume le principali disposizioni del regime originario prima di dichiarare, come sopra rilevato, che la legge regionale del 1988 ha introdotto «modificazioni sostanziali» a tale regime e quindi di esporre le nuove disposizioni rilevanti di quest'ultima legge. Tuttavia, essa non cerca in alcun modo di comprovare la fondatezza della sua affermazione che le modifiche erano sostanziali. Per contro, più avanti nella parte V del preambolo della decisione del 1997 (in prosieguo: la «parte V della decisione») essa afferma semplicemente che la legge regionale del 1951 «è stata modificata in modo sostanziale dalla legge (regionale) 1988 (...)». In sostanza la Commissione ha in effetti affermato che da un semplice confronto tra le disposizioni del regime originario e le disposizioni di quello previsto dalla legge regionale del 1988 risulta che le modifiche erano sostanziali.

68. La Commissione dovrebbe evitare tali affermazioni. La motivazione dovrebbe chiarire esplicitamente perché la Commissione ritiene che talune modifiche siano sostanziali. Non è necessario che le ragioni svolte siano dettagliate, in particolare qualora, come nella presente fattispecie, la Commissione consideri che la rilevanza

degli emendamenti di cui è causa sia ovvia. In teoria, tali ragioni dovrebbero accompagnare la conclusione che le modifiche erano sostanziali, ma, come è confermato dalla giurisprudenza della Corte già illustrata, sarebbe sufficiente se esse risultassero da altre parti della decisione in oggetto. Nella presente fattispecie, nonostante l'assenza di un'esplicita motivazione per la conclusione della Commissione che la legge regionale del 1988 ha introdotto modifiche sostanziali al regime originario, ritengo che la decisione del 1997, considerata nel suo insieme, soddisfi i requisiti dell'art. 190 del Trattato CE.

69. Innanzi tutto da un semplice confronto tra le disposizioni pertinenti del regime originario e quelle del regime previsto dalla legge regionale del 1988 esposto nella parte III della decisione, e anche senza il beneficio dell'analisi fornita dalla Commissione nelle sue difese dinanzi alla Corte, risulta che un certo numero di cambiamenti potenzialmente rilevanti erano stati introdotti dalla legge regionale del 1988. Infatti, è chiaro che i requisiti relativi alla sede amministrativa del beneficiario dell'aiuto, all'attività di armamento, ai principali magazzini, depositi ed attrezzature accessorie erano tutti nuovi, come lo era quello secondo cui l'impresa doveva utilizzare i porti della Sardegna come centro della propria attività armatoriale e quello di effettuare le opere di riclassifica delle proprie navi nei cantieri navali sardi. Nuovo era anche l'obbligo per quei beneficiari che acquistavano navi di stazza lorda superiore a 250 tonnellate di impiegare personale iscritto nei registri locali, fatto questo che, secondo la Commissione, introduce una discriminazione basata sulla cittadinanza a favore della gente di mare

«sarda» (v. parte I e parte VI della motivazione della decisione; in prosieguo: la «parte I e la parte VI della decisione»). Per quanto riguarda l'opzione per la locazione finanziaria, il linguaggio utilizzato dalla Commissione («il regime di aiuti ha altresì introdotto») indicava chiaramente la sua novità. In secondo luogo, la qualificazione non è stata contestata né dalle autorità della Repubblica italiana né dalle autorità sarde durante il procedimento di esame in contraddittorio che ha preceduto l'adozione della decisione del 1997. Mentre, per i motivi sopra esposti (paragrafi 20-24), ciò ovviamente non impedisce che tale qualificazione venga adesso contestata in particolare dalla SL, è un elemento che può essere tenuto in conto dalla Corte nell'esaminare l'adeguatezza della motivazione della Commissione ammesso che una motivazione vi sia circa la natura sostanziale delle modifiche. La chiara descrizione, effettuata dalla Commissione, delle modifiche come «sostanziali» costituisce tale motivazione nella presente causa. Infine, l'analisi contenuta nella parte VI della decisione è significativa. La Commissione non solo esprime in maniera inequivocabile la sua opinione secondo cui la legge regionale del 1988 è incompatibile con i principi fondamentali del diritto comunitario, cioè la libertà di stabilimento e il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza, ma individua anche taluni suoi aspetti che inaspriscono la violazione di quei principi già contenuti nel regime originario. Infatti, nel terzo paragrafo della parte VI della decisione, la Commissione fa esplicito riferimento al requisito che tutte le navi dell'impresa beneficiaria dell'aiuto siano registrate in Sardegna, mentre, nel quarto paragrafo, fa riferimento alla discriminazione in base alla cittadinanza che in pratica deriva dal requisito di impiegare «marittimi locali». Questa motivazione corrobora chiaramente la sua conclusione secondo cui sostanziali modifiche sono

state apportate al regime originario dalla legge regionale del 1988.

#### L'esattezza della qualificazione

70. La Repubblica italiana e la SL hanno comunque contestato anche l'esattezza della conclusione della Commissione secondo cui le modifiche apportate dalla legge regionale del 1988 erano sostanziali. Esse affermano che tali modifiche hanno soltanto introdotto dettagli o precisazioni al regime originario aventi scarso effetto pratico. Non posso condividere questa valutazione benevola. Se il richiedere che i beneficiari degli aiuti, oltre ad avere la loro sede legale e il loro domicilio fiscale in Sardegna come richiesto in base al regime originario, avessero in tale regione anche la loro sede amministrativa può essere considerato come un ulteriore dettaglio inteso ad assicurare che solo le imprese locali beneficiassero dell'assistenza finanziaria disponibile, lo stesso non si può dire per quanto riguarda i nuovi requisiti in base ai quali essi dovevano anche utilizzare i porti sardi come centro della propria attività armatoriale, registrare *tutte* le loro navi presso detti porti e ivi mantenere i principali magazzini, depositi ed attrezzature accessorie, presumibilmente relativamente a tutte le navi. Queste modifiche sono *significative*. Esse rendevano effettivamente impossibile alle imprese non sarde beneficiare dell'assistenza finanziaria disponibile, mentre estendevano, aspetto posto in evidenza dalla Commissione nella parte VI della decisione, il beneficio indiretto dell'aiuto anche a varie altre imprese, quasi inevitabilmente sarde, che operavano nei porti sardi.

71. Inoltre, imponendo come condizione generale che i beneficiari utilizzassero i cantieri navali locali per tutte le loro necessità di ri classifica, la legge regionale del 1988 era chiaramente in grado, quanto meno indirettamente, di agevolare i cantieri navali sardi. La preoccupazione della Commissione che questa nuova disposizione potesse violare la settima direttiva è manifestamente giustificata. L'intento che è alla base del requisito di occupare personale sardo era anch'esso inequivoco e rilevante. Nel 1988 la normativa nazionale italiana vigente, alla quale il rappresentante della Repubblica italiana ha fatto riferimento in udienza, richiedeva la tenuta, fra l'altro, di registri dell'equipaggio. Benché abbia fatto presente che quanto disposto dalla legge regionale del 1988 era richiesto per rispettare tale normativa, egli ha omesso di far riferimento al requisito della cittadinanza, direttamente discriminatorio, contenuto in tale normativa, requisito che la Corte ha esplicitamente ritenuto incompatibile con il diritto comunitario nella sentenza Porto di Genova<sup>74</sup>. Poiché l'imposizione dell'obbligo di assumere gente di mare sarda comporta inevitabilmente l'esclusione di tutta la gente di mare non italiana, la Commissione, soprattutto alla luce della sentenza Porto di Genova, ha giustamente qualificato tale condizione come una modifica da notificare.

72. Benché l'effetto diretto degli emendamenti introdotti dalla legge regionale del 1988 fosse di ridurre la gamma delle imprese in grado di beneficiare del regime originario, e pertanto, quanto meno potenzialmente, di ridurre l'importo dell'aiuto concesso, tale possibilità non impedisce che

tali emendamenti siano qualificati come «modifiche» ai fini dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Innanzi tutto, il rappresentante della Commissione, in risposta ad un quesito posto all'udienza, ha fatto presente che tale riduzione della portata è irrilevante allorché viene ottenuta mediante emendamenti che inaspriscono gli effetti discriminatori e pertanto potenzialmente distorsivi del regime di aiuti sottostante. In secondo luogo, modifiche che, mentre riducono il numero potenziale di beneficiari diretti di un aiuto, operano indirettamente per estenderne i benefici ad una vasta gamma di altri beneficiari nazionali determinati a priori, quali i cantieri navali e gli equipaggi locali nella presente causa, non mi sembra possano essere giudicate irrilevanti e possano quindi sfuggire all'obbligo di notifica imposto dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

73. Infine è ovvio che l'introduzione, da parte dell'art. 100 della legge regionale del 1988, dell'opzione per la locazione finanziaria costituiva, in via di principio, una modifica del regime originario soggetta a notifica. La Repubblica italiana, sostenuta dalla SL, afferma tuttavia che, poiché nessun aiuto è stato concesso in base a questa opzione durante il periodo rilevante (1988-1996), essa non può essere presa in considerazione al fine di determinare se la Repubblica italiana avrebbe dovuto notificare le altre modifiche. Questo argomento è erroneo e dev'essere respinto.

74. Condivido la tesi sostenuta dall'avvocato generale Lenz nelle conclusioni nella causa Namur secondo cui «da un confronto tra i nn. 1 e 3 dell'art. 93 risulta che la nozione di "aiuto" ai sensi del n. 3 è sinonimo della nozione di "regimi di aiuto" ai sensi del n. 1» e che «ne consegue che

74 — Causa C-179/90, Mercati Convenzionali Porto di Genova (Racc. 1991, pag. I-5889, punti 11-13; in prosieguo: «Porto di Genova»)

l'istituzione di un aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, è ravvisabile se si crea un nuovo regime di aiuti, *mentre la modifica di un aiuto presuppone un concreto cambiamento di un siffatto regime*<sup>75</sup>. L'introduzione di un metodo completamente nuovo di erogare in effetti lo stesso livello di aiuto costituiva manifestamente una modifica rilevante del regime originario. Accogliere l'argomento della Repubblica italiana consentirebbe agli Stati membri in sostanza di modificare regimi di aiuto esistenti o di introdurre qualcosa che costituisce in effetti un nuovo regime di aiuti mediante una modifica della normativa che prevede un regime di aiuto esistente, senza dover notificare tali modifiche alla Commissione fino al momento in cui essi intendono dare attuazione a tali modifiche. Si ignorerebbe così il fatto che l'art. 93, n. 3, del Trattato CE richiede esplicitamente che gli Stati membri comunichino alla Commissione «i progetti diretti a istituire o modificare gli aiuti». L'interpretazione restrittiva dell'obbligo degli Stati membri di notificare modifiche ad aiuti esistenti che è alla base dell'argomento della Repubblica italiana pregiudicherebbe a mio parere anche l'efficacia del controllo preventivo di cui il Trattato affida l'esercizio alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE. La necessità di assicurare l'effettività di tale controllo è stata costantemente ribadita dalla Corte<sup>76</sup>. Non ho dubbi pertanto sul fatto che la Commissione era legittimata a tener conto della modifica introdotta dall'art. 100 della legge regionale del 1988

nell'esaminare se le varie modifiche introdotte da tale legge comportassero complessivamente «modifiche» sostanziali. Questo vale a fortiori in quanto solo nel procedimento dinanzi alla Corte è emerso che nessun aiuto individuale è stato concesso in base all'opzione della locazione finanziaria durante il periodo rilevante.

75. Di conseguenza propongo che la Corte respinga gli argomenti con cui le ricorrenti contestano la validità della qualificazione effettuata dalla Commissione degli emendamenti introdotti dalla legge regionale del 1988 come «modifiche» sostanziali da notificare ai fini dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

*E — La compatibilità del regime di aiuti impugnato con il mercato comune*

76. Se la Corte respinge la mia proposta in via principale relativa all'inadeguatezza della motivazione della Commissione, ma accetta la mia proposta in subordine circa la validità della sua qualificazione degli emendamenti del 1988 nel senso che costituiscono «modifiche» sostanziali del regime originario che devono esse notificate, sarà necessario esaminare gli argomenti svolti in subordine dalle ricorrenti contro l'accertamento della Commissione secondo cui l'aiuto impugnato era incompatibile con il mercato comune. Propongo pertanto di esaminare solo molto brevemente questi argomenti.

75 — Paragrafo 77 delle sue conclusioni, menzionate per intero supra al paragrafo 65; il corsivo è mio.

76 — V. sentenza Heineken, citata, punto 14, Boussac, citata, alla nota 62, punto 17, Cenemesa, citata, punto 16, e Italgrani, citata, punto 24. Esso sarebbe incompatibile anche con il ragionamento che è alla base della causa C-295/97, Piaggio (Racc. 1999, pag. I-3735), in cui la Corte ha confermato che la Commissione non dispone di alcuna discrezionalità nel qualificare come aiuti esistenti provvedimenti adottati dopo l'entrata in vigore del Trattato CE allorché i provvedimenti di cui trattasi non sono stati ad essa notificati; v. punti 44-49.

i) La violazione di altre disposizioni del Trattato

77. L'argomento distinto della Repubblica italiana secondo cui la decisione del 1997 dovrebbe essere annullata perché la Commissione non era legittimata ad esaminare se l'aiuto impugnato fosse incompatibile con il mercato comune per il fatto che il regime previsto dalla legge regionale del 1988 violava presuntivamente gli artt. 6, 48, n. 2, e 52 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifiche, artt. 12 CE, 39 CE e 43 CE) solleva una questione di notevole importanza per il controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione.

78. La Corte ha ripetutamente dichiarato che l'art. 92 del Trattato CE non può essere utilizzato per eludere altre norme del Trattato quali quelle relative alla libera circolazione delle merci, poiché «dette norme perseguono, al pari delle norme del Trattato sugli aiuti statali, il comune scopo di garantire la libera circolazione delle merci fra Stati membri in condizioni normali di concorrenza»<sup>77</sup>. La Commissione è pertanto legittimata a tener conto di eventuali violazioni di altre norme del Trattato nell'esaminare la compatibilità di un regime di aiuti di Stato con il mercato comune. Mentre condivido la tesi espressa dall'avvocato generale Saggio nelle sue recenti conclusioni nella causa Germania/Commissione, nel senso che la Commis-

sione non può utilizzare il procedimento previsto dall'art. 93 del Trattato CE per «dichiarare» un provvedimento nazionale *incompatibile con altre norme del Trattato non riguardanti gli aiuti di Stato*, una tale questione non sorge nella presente causa<sup>78</sup>. La Commissione, nell'esercitare il potere discrezionale di cui dispone in base all'art. 92, n. 3, del Trattato CE, ha semplicemente rifiutato di dichiarare *compatibile con il mercato comune* un aiuto di Stato di cui alcune condizioni possono violare un certo numero di principi fondamentali di diritto comunitario.

79. Un sostegno per tale conclusione si può ricavare anche dalla sentenza della Corte nella causa Commissione/Francia<sup>79</sup>, la quale riguardava un aiuto ad agricoltori che era stato esaminato in un primo momento dalla Commissione in base ad un procedimento in contraddittorio che la Commissione successivamente ha interrotto per avviare un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE). La Corte ha dichiarato che «benché l'esistenza di detto procedimento» ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CE «non osti affatto a che la compatibilità di un regime di sovvenzioni con norme comunitarie diverse da quelle contenute nell'art. 92 sia valutata mediante il procedimento contemplato dall'art. 169, è tuttavia indispensabile che la Commissione segua il procedimento dell'art. 93, n. 2, qualora desideri accertare *l'incompatibilità di detto regime, in quanto sovvenzione, col mercato comune*»<sup>80</sup>.

77 — Causa C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana (Racc. 1990, pag. I-889, punto 20). V. anche causa 249/81, Commissione/Irlanda (Racc. 1982, pag. 4005; in prosieguo: la «sentenza Buy Irish»), in cui la Corte ha dichiarato (punto 18) che «il fatto che la maggior parte della campagna litigiosa sia finanziata dal governo irlandese e che gli artt. 92 e 93 del Trattato potrebbero essere applicati a questo sistema di finanziamento, non implica che la campagna, in quanto tale, possa andare esente dai divieti di cui all'art. 30».

78 — Causa C-156/98, conclusioni presentate il 27 gennaio 2000, paragrafo 43.

79 — Causa 290/83 (Racc. 1985, pag. 439).

80 — *Ibidem*, punto 17 (il corsivo è mio). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Mancini (Racc. 1985, pag. 439, in particolare, pagg. 443 e 444).

ii) L'applicazione da parte della Commissione dell'art. 92, n. 3, del Trattato CE

80. La Repubblica italiana e la SL deducono un certo numero di argomenti che chiamano in causa la valutazione effettuata dalla Commissione circa la compatibilità del regime previsto dalla legge regionale del 1988, specialmente in relazione all'art. 92, n. 3, lett. a) («gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione»), e all'art. 92, n. 3, lett. c) («gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»), del Trattato CE. Dopo aver esaminato ciascuno di questi argomenti ritengo che nessuno di essi sia fondato.

81. La Corte ha costantemente riconosciuto che la Commissione dispone di un ampio margine di valutazione nel determinare la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, poiché l'adempimento del suo compito comporta complesse valutazioni di natura economica e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario<sup>81</sup>. Così essa annullerà una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, a tal riguardo, solo se è

chiaro che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione, il cui onere della prova incombe alla parte che chiede il suo annullamento<sup>82</sup>, o se la motivazione della decisione è chiaramente contraddittoria<sup>83</sup>. Pertanto l'accertamento della Commissione secondo cui il regime non poteva essere qualificato come aiuto allo sviluppo regionale al fine di prendere in considerazione l'eventuale applicabilità dell'art. 92, n. 3, lett. a), è chiaramente non erroneo. Mentre vi sono pochi dubbi sul fatto che la Sardegna fosse una regione dell'obiettivo n. 1, in grado di beneficiare all'epoca dei fatti dell'aiuto regionale generale, la Commissione era legittimata a mio parere a ritenere che l'aiuto di cui trattasi costituisse un aiuto alle imprese di navigazione e che il suo centro di gravità fosse pertanto settoriale<sup>84</sup>. L'orientamento adottato nella decisione del 1997 non è nemmeno, come sostiene la SL nel suo ricorso, in contraddizione con le precedenti decisioni della Commissione adottate in relazione ad aiuti concessi dall'Irlanda a talune imprese di navigazione. Come la Commissione fa rilevare, nel suo controricorso, queste decisioni sono state adottate in un tempo in cui veniva applicata una politica più generosa di quella istituita in base alle linee direttrici sugli aiuti di Stato alle imprese di navigazione del 3 agosto 1989<sup>85</sup> e sugli aiuti di Stato nel settore marittimo<sup>86</sup>. La Commissione deve rispettare le sue proprie linee direttrici<sup>87</sup>.

81 — V. sentenza Philip Morris, citata punto 24. V. anche sentenza Hytasa, citata, nota 41, punto 51; causa C-311/94, Ijssel-Vliet (Racc. 1996, pag. I-5023, punto 27); Belgio/Commissione, citata, nota 44, punto 11, e sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-380/94, AIUFASS e AKT/Commissione (Racc. pag. II-2169, punto 56).

82 — V., ad esempio, AIUFASS e AKT/Commissione, citata, punto 50, che è stata confermata in sede di impugnazione dalla Corte; v. causa C-55/97 P, AIUFASS e AKT/Commissione (Racc. 1997, pag. I-5383, punti 22-26).

83 — V. sentenza Hytasa, citata, punti 51-58.

84 — V. decisione della Commissione 29 luglio 1994, 94/629/CE, concernente la definizione del quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali comunitari nelle regioni dell'Italia interessate dall'obiettivo n. 1, vale a dire l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia (GU L 250, pag. 21).

85 — SEC(89) 921 def.

86 — GU 1997, C 205, pag. 5.

87 — V. causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. 1993, pag. I-1125, punti 36 e 44 e ss.).



82. A mio parere la Commissione non ha neanche manifestamente commesso un errore nel respingere l'eventuale applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE. Le ricorrenti non hanno fatto riferimento ad alcun elemento che metta in discussione l'adeguatezza dell'analisi della Commissione secondo cui il regime previsto dalla legge regionale del 1988 non rispettava il requisito di trasparenza imposto sia dagli orientamenti soprammenzionati sia dalla settima direttiva. Essa non poteva approvare un aiuto qualora non fosse stata convinta che il limite massimo dell'aiuto consentito in relazione all'aiuto per i cantieri navali italiani non sarebbe stato eluso mediante i benefici indiretti derivanti, in particolare per i cantieri navali sardi, dal regime previsto dalla legge regionale del 1988.

#### F — *Recupero*

83. Nel caso in cui la Corte confermi la validità della decisione del 1997, la Repubblica italiana e la SL deducono diversi argomenti a sostegno del motivo con cui chiedono che l'art. 2 della suddetta decisione, con la quale si ingiunge all'Italia di recuperare presso ciascun beneficiario l'aiuto ricevuto in base al regime previsto dalla legge regionale del 1988, sia annullato. Dopo aver esaminato ciascuno di questi argomenti ritengo che essi siano tutti infondati.

84. In particolare non ritengo convincente l'argomento del governo italiano secondo cui l'art. 2 della decisione del 1997 violi il legittimo affidamento dei beneficiari dell'aiuto in quanto le imprese interessate avrebbero potuto ragionevolmente ritenere

che la Commissione non avrebbe qualificato come «modifiche» i cambiamenti introdotti dalla legge regionale del 1988. Non mi sembra che esista, in linea di principio, alcuna ragione di trattare in modo diverso le modifiche di aiuti esistenti, soggette a notifica, da un lato, e gli aiuti nuovi, dall'altro. Qualora «la Commissione constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune», può decidere «che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato» e «nel caso in cui, contrariamente alle disposizioni dell'art. 93, n. 3, la sovvenzione programmata sia già stata corrisposta, la decisione della Commissione può assumere la forma di un'ingiunzione alle autorità nazionali di ordinarne la restituzione»<sup>88</sup>. Dato «il carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. 93 del Trattato, le imprese beneficiarie di un aiuto possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo»<sup>89</sup>. Nella presente causa risulta chiaro che tutti gli interessati, compresa la SL, avevano semplicemente presunto che gli emendamenti introdotti da tale normativa non avrebbero «modificato» il regime di aiuti sottostante ai fini del Trattato. Questa presunzione non può costituire un'aspettativa in grado di prevalere sull'interesse del diritto comuni-

88 — V. sentenza *Alcan*, citata, nota 30, punto 22. V. anche causa 310/85, *Deufil/Commissione* (Racc. 1987, pag. 901, punto 24), e sentenza *Hytasa*, citata, nota 41, punto 78. Molti anni prima dell'adozione della legge regionale del 1988 la Commissione ha informato chiaramente «i beneficiari potenziali di aiuti di Stato del carattere precario degli aiuti che saranno concessi illegalmente: ogni beneficiario di un aiuto versato illegalmente, vale a dire senza che la Commissione abbia preso una decisione definitiva sulla sua ammissibilità, potrà essere costretto a restituire le somme ricevute» (GU 1983, C 318, pag. 3).

89 — Sentenza *Alcan*, citata, punto 25. La Corte ha aggiunto, nello stesso punto, che «un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata».

tario al rispetto dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

85. La decisione del 1997 non introduce nemmeno una discriminazione ingiustificata tra i beneficiari dell'aiuto sardo a seconda che il loro aiuto sia stato approvato prima o dopo l'entrata in vigore della legge regionale del 1988. Convegno con la Commissione sul fatto che la differenza di trattamento, essendo basata sulla distinzione fondamentale di diritto comunitario tra aiuti nuovi e/o modificati e aiuti esistenti è chiaramente giustificata.

86. La SL afferma anche che la Commissione può solo esigere il recupero di aiuti di Stato illegittimamente versati fino ad un periodo massimo di cinque anni, il che escluderebbe il recupero nei suoi confronti in quanto la decisione del 1997 è stata adottata più di cinque anni dopo che essa aveva ricevuto il suo aiuto. Essa si richiama al regolamento (CEE) del Consiglio 26 novembre 1974, n. 2988, relativo alla prescrizione in materia di azioni e di esecuzione nel settore del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea, il quale fissa in generale un periodo di prescrizione di cinque anni<sup>90</sup>. Tuttavia concordo con la Commissione sul fatto che, in assenza di un termine di prescrizione previsto dalla legge, sarebbe inopportuno fissarne uno per analogia con una normativa che non riguarda le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato<sup>91</sup>. Questa interpretazione è stata confermata dalla recente adozione del regolamento (CE) del Consiglio n. 659/1999 il cui

art. 15, n. 1, prevede che «i poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti ad un periodo limite di 10 anni»<sup>92</sup>.

## V — Spese

87. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte «la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda». Tuttavia, l'art. 69, n. 3, prevede che «se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese». Poiché il motivo generale delle ricorrenti nelle presenti cause riunite secondo cui la decisione del 1997 deve essere annullata a causa dell'inadeguatezza della motivazione della Commissione dovrebbe essere accolto e poiché le ricorrenti hanno fatto domanda per la condanna alle spese della convenuta, quest'ultima domanda dovrebbe normalmente essere accolta. Tuttavia, poiché la Repubblica italiana ha anche impugnato senza successo la validità della decisione contenuta nella lettera di avvio II e poiché l'inadeguatezza della motivazione della Commissione nella decisione del 1997 può, quanto meno parzialmente, essere spiegata facendo riferimento al rifiuto delle autorità italiane di cooperare completamente con essa durante il procedimento di esame in contraddittorio, propongo che la Repubblica italiana sia condannata a sopportare le proprie spese. Poiché nessuno di questi elementi eccezionali riguarda la SL, la Commissione dovrebbe pagare le spese di tale ricorrente.

90 — GU L 319, pag. 1.

91 — V. cause riunite T-126/96 e T-127/96, BFM e EFIM/Commissione (Racc. 1998, pag. II-3437, punti 67 e 68).

92 — Menzionato alla nota 71.

## VI — Conclusioni

88. Alla luce di quanto precede propongo che la Corte:

- «1) annulli la decisione della Commissione 21 ottobre 1997, 98/95/CE, relativa a taluni aiuti concessi dalla Regione Sardegna (Italia) alle imprese di navigazione in Sardegna;
  
- 2) condanni la Commissione a pagare le spese della Sardegna Lines nella causa C-105/99 e condanni la Repubblica italiana e la Commissione a sopportare ciascuna le proprie spese nella causa C-15/98».