

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

19 ottobre 2000 *

Nelle cause riunite C-15/98 e C-105/99,

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

ricorrente nella causa C-15/98,

e

Sardegna Lines — Servizi Marittimi della Sardegna SpA, con sede in Cagliari, con gli avv.ti F. Caruso, U. Iaccarino, B. Carnevale e C. Caruso, del foro di Napoli, con domicilio eletto in Bruxelles presso l'avv. F. Caruso, 2 A, rue Van Moer,

ricorrente nella causa C-105/99,

* Lingua processuale: l'italiano.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor D. Triantafyllou e dalla signora S. Dragone, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento, nelle cause C-15/98 e C-105/99, della decisione della Commissione 21 ottobre 1997, 98/95/CE, relativa a taluni aiuti concessi dalla Regione Sardegna (Italia) alle imprese di navigazione in Sardegna (GU 1998, L 20, pag. 30), e, nella causa C-15/98, della lettera 14 novembre 1997 con cui la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana la sua decisione di avviare la procedura di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) relativamente ad aiuti agli armatori (prestiti/leasing a condizioni agevolate per l'acquisto, la conversione e la riparazione di navi): modificazione del regime di aiuti oggetto del caso C 23/96 (ex NN 181/95) (GU C 386, pag. 6),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J.-P. Puissochet (relatore) e signora F. Macken, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 27 gennaio 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 aprile 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 22 gennaio 1998, la Repubblica italiana ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), l'annullamento della decisione della Commissione 21 ottobre 1997, 98/95/CE, relativa a taluni aiuti concessi dalla Regione Sardegna (Italia) alle imprese di navigazione in Sardegna (GU 1988, L 20, pag. 30), e della lettera 14 novembre 1997 con la quale la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana la sua decisione di avviare la procedura di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) relativamente ad aiuti agli armatori (prestiti/leasing a condizioni agevolate per l'acquisto, la conversione e la riparazione di navi): modificazione del regime di aiuti oggetto del caso C 23/96 (ex NN 181/95) (GU C 386, pag. 6; in prosieguo: la «decisione del 14 novembre 1997»).
- 2 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale di primo grado il 6 aprile 1998 (causa T-58/98), la società Sardegna Lines — Servizi Marittimi della

Sardegna SpA (in prosieguo: la «Sardegna Lines») ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, l'annullamento della decisione 98/95.

3 In considerazione del fatto che i ricorsi presentati dinanzi alla Corte ed al Tribunale mettevano entrambi in discussione la validità della decisione 98/95, il Tribunale con ordinanza della Quinta Sezione ampliata 16 marzo 1999 ha declinato la propria competenza nella causa T-58/98, Sardegna Lines/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), affinché la Corte potesse statuire sulla domanda di annullamento di tale decisione. Questa causa è stata registrata nella cancelleria della Corte il 25 maggio seguente con il numero di ruolo C-105/99.

4 Essendo le due cause connesse, il presidente della Corte ha deciso, con ordinanza 19 ottobre 1999, di riunirle ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura.

I provvedimenti della Regione Sardegna a favore delle imprese di navigazione in Sardegna

5 Con legge 15 maggio 1951, n. 20, relativa a provvedimenti a favore delle imprese di navigazione (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* del 15 ottobre 1952), modificata dalla legge 19 luglio 1954, n. 15 (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* del 23 agosto 1954; in prosieguo: la «legge n. 20/1951»), la Regione Sardegna ha istituito un fondo destinato alla concessione di anticipazioni a favore di imprese di navigazione che intendono provvedere alla costruzione, acquisto, trasformazione, modificazione e riparazione di navi mercantili.

6 Queste anticipazioni erano inizialmente riservate alle imprese che avevano la sede legale, il domicilio fiscale ed il porto di armamento in Sardegna (art. 2). Esse non possono superare il 60% del costo dell'operazione. Tuttavia, se si tratta di costruzioni, trasformazioni o riparazioni per le quali il richiedente abbia già

ricevuto un aiuto in forza della normativa nazionale vigente, esse non possono superare il 20% dell'investimento (art. 5).

- 7 Gli interessi, i diritti di commissione e le altre spese accessorie collegate ai prestiti non possono superare, per il mutuatario, il 3,5% dell'importo dell'anticipazione. Questa aliquota è portata al 4,5% in caso di concessione parallela di un aiuto in forza della normativa nazionale (art. 6). Il capitale deve essere restituito in non più di dodici rate annuali a partire dal terzo anno successivo all'entrata in effettivo esercizio della nave mercantile per la quale è stata concessa l'anticipazione (art. 9).
- 8 La legge n. 20/1951 è stata modificata dagli artt. 99 e 100 della legge regionale 4 giugno 1988, n. 11, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione Sardegna (legge finanziaria 1988, *Supplemento ordinario al Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* del 6 giugno 1988; in prosieguo: la «legge n. 11/1988»).
- 9 Ai sensi dell'art. 99 della legge n. 11/1988, che sostituisce il testo dell'art. 2 della legge n. 20/1951, l'impresa che intende beneficiare di un'anticipazione deve soddisfare le condizioni seguenti:
- l'impresa deve avere 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;
 - tutte le navi di proprietà dell'impresa devono essere iscritte nei compartimenti marittimi della Regione;

- l'impresa deve utilizzare 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;

- l'impresa si assume l'obbligo di effettuare le opere di riclassifica nei porti della Regione, sempre nei limiti delle capacità operative dei cantieri navali sardi e quando non vi ostino motivi di forza maggiore o imprescindibili esigenze di noleggio o evidenti ragioni di economicità e tempestività;

- per le navi di stazza lorda superiore alle 250 tonnellate, l'impresa assume l'obbligo di 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 nazionale sul collocamento della gente di mare.

10 L'art. 100 della legge n. 11/1988 autorizza le autorità sarde a concedere un contributo, sotto forma di abbuono di interessi, alle imprese di navigazione che decidono di finanziare l'acquisto di una nave mediante una locazione finanziaria piuttosto che un'anticipazione. Questo contributo è pari al valore della differenza tra gli interessi realmente dovuti su un prestito e corrispondenti alla rata annuale di ammortamento, calcolata al tasso di mercato di riferimento per il credito navale, e gli interessi dovuti su un prestito di pari importo calcolati al tasso del 5%. Alla scadenza del contratto, le navi per le quali è stato concesso un contributo possono essere acquistate dal locatario per una somma pari all'1% del loro prezzo di acquisto.

11 La legge n. 11/1988 è stata modificata dall'art. 36 della legge 15 febbraio 1996, n. 9, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale

della Regione Sardegna (legge finanziaria 1996, *Supplemento ordinario al Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* del 17 febbraio 1996; in prosieguo: la «legge n. 9/1996»).

- 12 La legge n. 9/1996 prevede in particolare che, al fine di rendere la legge n. 20/1951 compatibile con il diritto comunitario e le direttive che si applicano in materia, l'art. 2 di questa legge e l'art. 99 della legge n. 11/1988 sono abrogati. La nuova legge modifica anche talune modalità finanziarie delle anticipazioni e delle locazioni finanziarie e privilegia gli interventi che si prefiggono l'introduzione di mezzi di trasporto innovativi e tecnologicamente avanzati.

I fatti

Nella causa C-15/98

- 13 La Commissione, in seguito ad una denuncia, è venuta a conoscenza dell'esistenza del regime di aiuti agli armatori sardi istituito dalla legge n. 20/1951, come modificata dalla legge n. 11/1988. Benché questo regime sia stato istituito prima dell'entrata in vigore del Trattato CE, la Commissione ha ritenuto che esso fosse stato sostanzialmente modificato dopo l'entrata in vigore di quest'ultimo e lo ha ritenuto pertanto un aiuto nuovo non notificato.
- 14 Con lettere in data 10 settembre e 23 novembre 1993 la Commissione ha invitato le autorità italiane a fornirle informazioni sul regime di cui trattasi. Queste ultime le hanno allora trasmesso informazioni e, in data 18 gennaio 1994, si è svolta a Roma una riunione con i servizi della Commissione. Tuttavia, dopo tale data, le autorità italiane non hanno più risposto alle lettere della Commissione.

- 15 Con lettera 24 giugno 1996 la Commissione ha comunicato al governo italiano la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato e lo ha invitato a comunicarle le sue osservazioni. In questa lettera, la Commissione faceva presente che essa riteneva il regime di aiuti agli armatori sardi un aiuto nuovo che, non essendo stato notificato, era illegittimo. Sulla base delle informazioni trasmesse essa sollevava poi seri dubbi sulla compatibilità di questo aiuto con il mercato comune.
- 16 Gli Stati membri e gli altri interessati sono stati informati dell'avvio di questa procedura mediante la pubblicazione di una comunicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* (GU 1996, C 368, pag. 2).
- 17 Il governo italiano, con lettera 31 ottobre 1996, e le autorità sarde, con lettere 11 ottobre 1996 e 22 gennaio 1997, hanno presentato le loro osservazioni. Essi in particolare hanno fatto valere che il regime di aiuti agli armatori sardi era stato nel frattempo modificato dalla legge regionale n. 9/1996 al fine di rispondere alle obiezioni sollevate dalla Commissione. Le autorità sarde hanno poi comunicato alla Commissione che l'importo delle anticipazioni consentite a imprese del settore della navigazione sulla base della legge n. 20/1951, come modificata dalla legge n. 11/1988, ammontava a ITL 12 697 450 000.
- 18 Il 21 ottobre 1997 la Commissione ha adottato la decisione 98/95.
- 19 In questa decisione la Commissione ha constatato essenzialmente i punti seguenti:
- poiché la legge n. 11/1988 ha modificato considerevolmente il regime di aiuti istituito nel 1951, il regime di aiuti modificato costituisce un aiuto nuovo che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato;

- questo regime di aiuti costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE) poiché «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)», «tale onere è sostenuto mediante risorse statali (in particolare dalle autorità sarde)», «l'aiuto è selettivo (è riservato esclusivamente alle imprese di navigazione)» e «l'aiuto incide sugli scambi tra Stati membri». Su quest'ultimo punto, la decisione rileva che oltre il 90% delle merci scambiate tra gli Stati membri e la Sardegna sono trasportate via mare e il 65% del traffico turistico (passeggeri e veicoli) tra il continente e la Sardegna è gestito da società di navigazione;

- il regime di aiuti non può beneficiare delle deroghe previste dall'art. 92, n. 3, del Trattato poiché esso è contrario ai principi fondamentali della libertà di stabilimento [artt. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE)] e del divieto di qualsiasi discriminazione in ragione della nazionalità [artt. 6 e 48, n. 2, del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 12 CE e 39, n. 2, CE)];

la violazione della libertà di stabilimento risiede nell'escludere dal beneficio di tale regime di aiuti società stabilite in Sardegna, ma la cui sede si trovi altrove o le cui navi siano registrate altrove. L'obbligo, nel caso di navi di stazza lorda superiore a 250 tonnellate, di assumere un contingente minimo di marittimi iscritti nel turno generale del porto sardo di armamento della nave costituisce, dal canto suo, una violazione del divieto di discriminazione;

- in ogni caso, il regime di aiuti non soddisfa le condizioni di cui all'art. 92, n. 3, lett. a) e c), del Trattato;

da un lato, benché la Sardegna sia ammessa a beneficiare di aiuti regionali in forza dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, gli aiuti di cui trattasi non sono

stati concessi in virtù di un regime che avesse come obiettivo primario quello di favorire lo sviluppo regionale, poiché esso è limitato alle imprese di navigazione. Ad ogni modo, questa disposizione non può autorizzare un aiuto che contravvenga alle discipline comunitarie sugli aiuti a determinati settori sensibili quale quello dei trasporti marittimi;

dall'altro, per quanto riguarda le deroghe previste dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, il regime di aiuti non rispetta l'obbligo di trasparenza ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria sugli aiuti alla costruzione navale [regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1995, n. 3094 (GU L 332, pag. 1), modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 27 settembre 1996, n. 1904 (GU L 251, pag. 5)] imposto dalle linee direttrici per gli aiuti di Stato alle società del trasporto marittimo del 1989 [SEC(89) 921 def. del 3 agosto 1989] e dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi del 1997 (GU 1997, C 205, pag. 5). Per quanto riguarda gli aiuti alla locazione finanziaria di navi, essi costituiscono aiuti al funzionamento vietati dalle linee direttrici e dagli orientamenti in questione;

- il governo italiano non ha contestato, nel corso del procedimento amministrativo, né il carattere di aiuto nuovo del regime di aiuti agli armatori sardi né la violazione dei principi fondamentali della libertà di stabilimento e di non discriminazione in ragione della nazionalità;
- la decisione 98/85 non riguarda le recenti modifiche apportate al detto regime di aiuti, in particolare dalla legge n. 9/1996, che costituiranno oggetto di un esame separato.

20 La Commissione di conseguenza ha ritenuto che i prestiti e le locazioni finanziarie agevolati per un ammontare totale di ITL 12 697 450 000, concessi alle imprese di navigazione in virtù della legge n. 20/1951, modificata dalla legge n. 11/1988, contengano elementi che costituiscono aiuti di Stato illegali e incompatibili con il Trattato (art. 1 della decisione 98/95). Essa ha anche ordinato alla Repubblica italiana di recuperare presso ciascun beneficiario dei prestiti e delle locazioni

finanziarie l'importo corrispondente alla differenza tra l'importo totale che il beneficiario avrebbe pagato per i relativi interessi e spese accessorie alle normali condizioni di mercato ed il totale degli interessi e delle spese accessorie effettivamente pagate (art. 2 della decisione 98/95).

- 21 Per il resto, con decisione 14 novembre 1997, la Commissione ha avviato il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato nei confronti del regime di aiuti agli armatori sardi, come modificato dalla legge regionale n. 9/1996. Questa decisione ha costituito oggetto di una comunicazione della Commissione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU C 386, pag. 6).

Nella causa C-105/99

- 22 Nel luglio 1992 la Sardegna Lines ha beneficiato, sulla base della legge n. 20/1951, modificata dalla legge n. 11/1988, di un finanziamento di ITL 9 600 000 000 per l'acquisto di una nave destinata al trasporto di passeggeri, denominata Moby Drëam, del costo di ITL 16 000 000 000.
- 23 Questo finanziamento, pari al 60% dell'importo dell'investimento, ha assunto la forma di un prestito al tasso del 3,5%, rimborsabile in dodici rate annuali di uguale importo, a decorrere dal terzo anno successivo all'entrata in effettivo esercizio di tale nave.

Sulla ricevibilità dei ricorsi

Sulla ricevibilità del ricorso della Repubblica italiana

- 24 La Commissione solleva un'eccezione di irricevibilità relativamente all'intero ricorso presentato dalla Repubblica italiana. Essa ritiene infatti che un ricorso debba normalmente riguardare l'annullamento di un solo atto. Certo, la Corte ha ammesso che, in taluni casi eccezionali, uno stesso ricorso persegue l'annullamento di varie decisioni. Questo avverrebbe quando tali decisioni sono parallele sotto il profilo procedurale, temporale e materiale (sentenza 21 dicembre 1954, causa 1/54, Francia/Alta Autorità, Racc. pag. 7), o quando l'una costituisce il fondamento dell'altra (sentenza 2 marzo 1967, cause riunite 25/65 e 26/65, Simet e Feram/Alta Autorità, Racc. pag. 36), ovvero quando le decisioni controverse costituiscono un atto che fa parte di un complesso di atti costituenti un unico procedimento (sentenza 31 marzo 1965, cause riunite 12/64 e 29/64, Ley/Commissione, Racc. pag. 140). Tuttavia, le due decisioni impugnate dalla Repubblica italiana non rientrerebbero in nessuna di queste eccezioni.
- 25 La Commissione rileva anche che il ricorso della Repubblica italiana non distingue, in nessun momento, i motivi che riguardano la decisione 98/95 e quelli che riguardano la decisione 14 novembre 1997. Ora, poiché esse riguardano due regimi di aiuti sostanzialmente differenti, questi motivi non possono essere gli stessi e la loro confusione dovrebbe quindi comportare l'irricevibilità del ricorso nel suo insieme.
- 26 In subordine, la Commissione ritiene che il ricorso della Repubblica italiana sia parzialmente irricevibile in quanto riguarda la decisione del 14 novembre 1997. Infatti, i motivi della Repubblica italiana si riferirebbero unicamente alla decisione 98/95.

- 27 La Repubblica italiana fa valere, dal canto suo, che il regime di aiuti agli armatori sardi avrebbe dovuto costituire oggetto di un procedimento unico e che questo vizio inficia sia la decisione 98/95, che ha posto fine al primo procedimento, sia la decisione del 14 novembre 1997 con cui è stato avviato un secondo procedimento. Inoltre, le due decisioni, che riguardano lo stesso regime di aiuti, solleverebbero nei confronti di quest'ultimo censure analoghe. Per tale motivo la domanda di annullamento della decisione 14 novembre 1997 non sarebbe stata basata su motivi specifici. La Repubblica italiana sottolinea tuttavia che il suo ricorso mira, in via principale, all'annullamento della decisione 98/95 alla quale si riferiscono tutti i motivi dedotti.
- 28 Occorre innanzi tutto rilevare che, anche supponendo che un ricorso possa mirare all'annullamento di diversi atti solo se questi presentano un sufficiente nesso di connessione e che la decisione 98/95 e quella del 14 novembre 1997 non soddisfino questa condizione, tale mancanza di connessione può comportare l'irricevibilità del ricorso solo in quanto questo è inteso all'annullamento della seconda decisione indicata.
- 29 Occorre poi ricordare che, in conformità agli artt. 19 dello Statuto CE della Corte di giustizia e 38, n. 1, del regolamento di procedura, l'istanza deve contenere, in particolare, un'esposizione sommaria dei motivi invocati. Ora, come la Commissione ha rilevato nel controricorso e la Repubblica italiana ha essa stessa ammesso nella replica, l'insieme dei motivi ed argomenti dedotti dalla ricorrente si riferisce in realtà alla sola decisione 98/95.
- 30 Ne deriva che il ricorso della Repubblica italiana è, in ogni caso, irricevibile nella parte in cui è diretto all'annullamento della decisione del 14 novembre 1997.

Sulla ricevibilità del ricorso della Sardegna Lines

- 31 La Sardegna Lines ritiene, senza essere contraddetta dalla Commissione, di essere direttamente e individualmente interessata dalla decisione 98/95 e che il suo ricorso sia pertanto ricevibile. Infatti, benché sia diretta alla Repubblica italiana, tale decisione la pregiudicherebbe da un punto di vista sostanziale in quanto armatore sardo che ha beneficiato del regime di aiuti censurati dalla Commissione, dovendo essa procedere al rimborso dell'aiuto versato. La Corte avrebbe del resto già ammesso la ricevibilità del ricorso di un'impresa posta in una situazione analoga (sentenza 13 aprile 1994, cause riunite C-324/90 e C-342/90, Germania e Pleuger Worthington/Commissione, Racc. pag. I-1173).
- 32 Secondo la giurisprudenza costante della Corte, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari (v., in particolare, sentenze 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, e 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, Greenpeace Council e a./Commissione, Racc. pag. I-1651, punti 7 e 28).
- 33 La Corte ha pertanto dichiarato che un'impresa non può in via di principio impugnare una decisione della Commissione che vieta un regime di aiuti settoriale se è interessata da questa decisione solo a causa della sua appartenenza al settore di cui trattasi e della sua qualità di beneficiario potenziale di tale regime. Infatti, una tale decisione si presenta, nei confronti dell'impresa ricorrente, come un provvedimento di portata generale che si applica a situazioni determinate e obiettivamente e comporta effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale e astratto (sentenze 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione, Racc. pag. 219, punto 15, e 7 dicembre 1993, causa C-6/92, Federmineraria e a./Commissione, Racc. pag. I-6357, punto 14).
- 34 Tuttavia, la Sardegna Lines si trova in una situazione diversa. Infatti, essa non è solo interessata dalla decisione 98/95 in quanto impresa del settore della

navigazione in Sardegna, potenzialmente beneficiaria del regime di aiuti degli armatori sardi, ma anche nella sua qualità di beneficiaria effettiva di un aiuto individuale concesso a titolo di questo regime e per il quale la Commissione ha ordinato il recupero.

- 35 Ne deriva che la Sardegna Lines è individualmente interessata dalla decisione 98/95.
- 36 Del resto, poiché l'art. 2 della decisione 98/95 obbliga la Repubblica italiana a recuperare presso ciascun beneficiario dei prestiti e delle locazioni finanziarie l'elemento di aiuto che essi contengono, la Sardegna Lines deve essere considerata direttamente interessata da questa decisione.
- 37 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso della Sardegna Lines è ricevibile.

Sul merito

I motivi dedotti dalle ricorrenti

- 38 La Repubblica italiana addebita innanzi tutto alla Commissione di aver sottoposto il regime di aiuti agli armatori sardi a due procedimenti distinti invece che a un procedimento unico e di aver modificato l'oggetto del procedimento che ha portato all'adozione della decisione 98/95. Essa contesta,

in secondo luogo, il fatto che quest'ultima abbia dichiarato il regime incompatibile con il mercato comune a causa della violazione degli artt. 6, 48, n. 2, e 52 del Trattato e nega, in ogni caso, alla Commissione qualsiasi competenza a constatare una tale violazione nell'ambito del procedimento di esame degli aiuti di Stato.

39 La Sardegna Lines fa valere, dal canto suo, la violazione da parte della Commissione della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1990, 90/684/CEE, concernente gli aiuti alla costruzione navale (GU L 380, pag. 27). Essa sostiene anche che la decisione 98/95 viola l'art. 92, n. 1, del Trattato.

40 Per il resto, gli altri motivi dedotti dalla Repubblica italiana e dalla Sardegna Lines sono comuni ad entrambe. Essi si riferiscono rispettivamente all'erronea qualificazione come aiuto nuovo del regime di aiuti agli armatori sardi, all'insufficiente motivazione della decisione 98/95 in relazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, alla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. a) e c), del Trattato e all'assenza di motivazione relativamente alle disposizioni che esso contiene, nonché all'illegittimità dell'obbligo di recupero degli aiuti imposto dalla decisione 98/95.

Sull'assenza di un procedimento amministrativo unico (causa C-15/98)

41 La Repubblica italiana sostiene che le modifiche apportate nel 1988 e nel 1996 al regime di aiuti agli armatori sardi non hanno inciso in profondità e pertanto nulla giustificava che questo regime costituisse oggetto di due procedimenti amministrativi distinti (v., in tal senso, sentenza 9 ottobre 1984, cause riunite 91/83 e 127/83, Heineken Brouwerijen, Racc. pag. 3435). La presa in conto della legge n. 9/1996 avrebbe invece consentito alla Commissione di adottare una posizione definitiva nei confronti del regime di aiuti di cui trattasi e di pervenire eventualmente a conclusioni differenti.

- 42 La Commissione fa valere invece che l'art. 93, n. 2, del Trattato le imponeva di avviare un nuovo procedimento nei confronti di questo regime di aiuti, come modificato dalla legge n. 9/1996. Del resto, se essa fosse tenuta a prendere in considerazione le modifiche apportate al regime di aiuti nel corso del procedimento amministrativo, gli Stati membri sarebbero in grado di ritardare a tempo indeterminato l'adozione di una decisione finale.
- 43 A tale riguardo occorre rilevare che, una volta che la Commissione ha avviato, nei confronti di un regime di aiuti già istituito, il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato, essa non può essere tenuta a estendere questo procedimento quando lo Stato membro interessato modifica tale regime. Infatti, in caso contrario, questo Stato sarebbe effettivamente in grado di prolungare a suo piacimento tale procedimento e ritardare così l'adozione di una decisione finale.
- 44 Questa soluzione non è contraddetta dalla sentenza *Heineken Brouwerijen*, sopra menzionata, in cui la Corte ha dichiarato che l'obbligo, contemplato dall'art. 93, n. 3, prima frase, del Trattato di comunicare alla Commissione i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti non vale solo per il progetto iniziale, ma si estende pure alle modifiche successivamente apportate a detto progetto, restando inteso che le relative informazioni possono essere fornite alla Commissione nell'ambito delle consultazioni che hanno luogo in seguito alla notifica iniziale. Infatti questa sentenza si riferisce alle modifiche che un progetto di aiuti può subire nel corso della sua adozione e la sua soluzione non può pertanto essere trasposta in una situazione in cui il regime di aiuti era già in vigore quando la Commissione ne ha avuto conoscenza.
- 45 Inoltre, anche supponendo che, come sostiene la Repubblica italiana, la legge n. 9/1996 abbia effettivamente reso il regime di aiuti agli armatori sardi compatibile con il diritto comunitario, la presa in considerazione di questa legge da parte della Commissione sarebbe stata in ogni caso senza conseguenze sulla valutazione da parte di quest'ultima degli aiuti concessi a titolo di tale regime nella sua versione precedente.

- 46 Il motivo della Repubblica italiana relativo alla mancanza di un procedimento amministrativo unico deve pertanto essere respinto.

Sulla modifica dell'oggetto del procedimento (causa C-15/98)

- 47 La Repubblica italiana ritiene tuttavia che la Commissione, decidendo di non tener conto della legge n. 9/1996 nella decisione 98/95, abbia sostanzialmente modificato l'oggetto del procedimento avviato nel 1996. Infatti, mentre quest'ultimo avrebbe riguardato inizialmente un regime di aiuti assertivamente in vigore, la decisione che vi ha posto fine riguarderebbe un regime la cui applicazione è cessata. Ora, il controllo della Commissione potrebbe essere esercitato solo su un regime di aiuti in corso di applicazione. Quando un regime ha avuto fine, questo controllo dovrebbe riguardare non più il regime in quanto tale, ma gli aiuti che sono stati effettivamente versati sulla base di esso.
- 48 Secondo la Repubblica italiana questo è proprio quanto ha fatto la Commissione nella fattispecie, allorché, dopo aver avviato il procedimento nei confronti del regime di aiuti nella sua versione risultante dalla legge n. 11/1988, ha concluso, nella sua decisione 98/95, per l'incompatibilità con il mercato comune dei prestiti e delle locazioni finanziarie per un importo totale di ITL 12 697 450 000 concessi a imprese di navigazione sarde. Tuttavia, salvo pregiudicare il principio del contraddittorio, una tale modifica dell'oggetto del procedimento avrebbe dovuto essere portata a conoscenza del governo italiano e degli interessati, affinché questi potessero essere in grado di presentare osservazioni pertinenti e di difendere i loro interessi.
- 49 La Commissione contesta innanzi tutto la premessa della Repubblica italiana secondo cui il suo controllo non può essere esercitato su un regime di aiuti che ha cessato di essere applicabile. Infatti sarebbe pacifico che essa è legittimata, al fine di ripristinare lo status quo ante, a richiedere il recupero degli aiuti versati sulla base di qualsiasi regime di aiuti incompatibile con il Trattato (sentenza 29 gennaio 1998, causa C-280/95, Commissione/Italia, Racc. pag. I-259).

- 50 La Commissione nega, in secondo luogo, di aver modificato l'oggetto del procedimento. Essa fa presente che, secondo il suo stesso titolo, la sua comunicazione del 1996 con cui informava gli interessati dell'avvio del procedimento nei confronti del regime di aiuti controverso riguardava gli aiuti che le autorità sarde avevano concesso agli armatori sardi. La comunicazione avrebbe ricordato inoltre l'obbligo per la Repubblica italiana di ripristinare lo status quo ante procedendo al recupero degli aiuti illegittimamente versati. Non avrebbe potuto quindi esservi alcun dubbio sul fatto che il procedimento riguardava non un regime concepito in maniera astratta, ma aiuti concreti concessi in violazione del diritto comunitario.
- 51 Occorre ricordare, da un lato, che, nel caso di un regime di aiuti, la Commissione può limitarsi a studiarne le caratteristiche generali, senza essere tenuta ad esaminare ogni singolo caso di applicazione (v., in tal senso, sentenze 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione, Racc. pag. 4013, punto 18, e 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 48). Ora, questa facoltà non può essere pregiudicata dal fatto che il regime di aiuti di cui trattasi ha cessato di essere in vigore. Infatti, anche in questa ipotesi, la Commissione deve essere legittimata a valutare la compatibilità con il diritto comunitario di tale regime sulla base delle sue caratteristiche generali.
- 52 Occorre ricordare d'altra parte che, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, la Commissione non ha modificato l'oggetto del procedimento che ha sempre riguardato il regime di aiuti agli armatori sardi istituito dalla legge n. 20/1951, come modificata dalla legge n. 11/1988. Pertanto la Commissione indica, al punto VII della sua decisione 98/95, che, in conclusione, il regime di aiuti in oggetto è illegale e incompatibile con il mercato comune ed è alla luce di questa conclusione che deve essere inteso il dispositivo di tale decisione (v., in tal senso, sentenze 7 giugno 2000, causa C-404/97, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-4897, punto 41).
- 53 Il motivo della Repubblica italiana relativo alla modifica del procedimento deve pertanto essere respinto.

Sull'insufficiente motivazione per quanto riguarda le condizioni di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato e la violazione di questa disposizione

- 54 La Repubblica italiana rileva innanzi tutto che la decisione 98/95 non precisa affatto il motivo per cui il regime di aiuti agli armatori sardi sia tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza.
- 55 Per quanto riguarda la condizione relativa all'incidenza sugli scambi tra Stati membri, questa decisione si limiterebbe poi a indicare che il trasporto di merci tra questi ultimi e la Sardegna si effettua per oltre il 90% via mare e il 65% del traffico turistico (passeggeri e veicoli) tra il continente e la Sardegna è gestito da società di navigazione. Ora, da un lato, queste percentuali elevate sarebbero solo la normale conseguenza dell'insularità della Sardegna. Dall'altro, esse non comporterebbero necessariamente un'incidenza sugli scambi tra Stati membri in quanto i collegamenti esterni di piccole isole possono ben dipendere del tutto dal trasporto marittimo senza che perciò tali scambi siano pregiudicati. Infine, il volume degli scambi tra la Sardegna e gli altri Stati membri sarebbe in ogni caso minimo poiché l'89% delle merci e il 97% dei passeggeri in provenienza o a destinazione di quest'isola transitano per i porti italiani.
- 56 La Repubblica italiana ne conclude che la decisione 98/95 è insufficientemente motivata per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.
- 57 La Sardegna Lines sostiene innanzi tutto che la Commissione ha violato quest'ultima disposizione.

- 58 A tale riguardo essa rileva che, contrariamente a quanto richiede la giurisprudenza, la decisione non contiene alcuna indicazione sulla situazione del mercato considerato, sulla quota spettante su tale mercato alle imprese interessate, sulle correnti di scambio dei prodotti in questione fra gli Stati membri e sulle esportazioni delle imprese.
- 59 Questa circostanza sarebbe tanto più grave in quanto il mercato di cui trattasi non sarebbe quello delle merci o dei servizi turistici, ma quello dei servizi di trasporto in provenienza e a destinazione della Sardegna. Ora, ai sensi dell'art. 6, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio, 7 dicembre 1992, n. 3577, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364, pag. 7), il cabotaggio con le isole del Mediterraneo è liberalizzato solo dal 1° gennaio 1999. Fino a tale data, non sarebbe esistito quindi alcun rischio che il regime di aiuti di cui trattasi falsasse o minacciasse di falsare la concorrenza tra operatori italiani né che pregiudicasse gli scambi tra Stati membri.
- 60 Facendo valere gli stessi argomenti, la Sardegna Lines sostiene anch'essa che la Commissione ha insufficientemente motivato a tale riguardo la decisione 98/95.
- 61 La Commissione sostiene innanzi tutto che gli aiuti alle compagnie marittime sarde sono concessi in maniera selettiva e falsano quindi necessariamente la concorrenza. Essa fa valere poi che la Sardegna è una delle tre isole più grandi del Mediterraneo, è accessibile per mare sia dalla penisola italiana sia dalla Francia e dalla Spagna che hanno anch'esse compagnie marittime e, di conseguenza, il pregiudizio degli scambi tra Stati membri è certo.
- 62 Infine, secondo la Commissione, il regolamento n. 3577/92 sarebbe privo di pertinenza nella fattispecie. Infatti, quest'ultimo non disciplinerebbe, per definizione, i trasporti marittimi fra Stati membri che sono gli unici interessati

dalla condizione di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato relativa al pregiudizio degli scambi. Ora, le compagnie sarde beneficiarie degli aiuti potrebbero anch'esse operare sulle linee marittime con la Francia o la Spagna. Inoltre, il regolamento n. 3577/92 non escluderebbe l'esistenza di una concorrenza tra imprese sul mercato dei trasporti marittimi tra la Sardegna e la penisola italiana. Infatti, anche anteriormente al 1° gennaio 1999, gli operatori non italiani avrebbero potuto già esercitare il cabotaggio marittimo in Italia registrando le loro navi in tale Stato membro, senza tuttavia poter beneficiare del regime di aiuti agli armatori sardi. In ogni caso, quest'ultimo continuerebbe a produrre i suoi effetti oltre il 1° gennaio 1999.

63 In via preliminare occorre rilevare che, facendo valere una violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, la Sardegna Lines addebita alla Commissione anche di non aver sufficientemente motivato la decisione 98/95 in relazione a questa disposizione.

64 Si deve poi rilevare che l'art. 92, n. 1, del Trattato dichiara incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

65 Del resto, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE) dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione dev'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 possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto 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 (v., in particolare, sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63).

- 66 Per quanto riguarda più in particolare una decisione in materia di aiuto di Stato, la Corte ha dichiarato che, benché, in taluni casi, 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, la Commissione è tenuta quanto meno ad evocare queste circostanze nella motivazione della sua decisione (sentenze 13 marzo 1985, cause riunite 296/82 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione, Racc. pag. 809, punto 24, e 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e a./Commissione, Racc. pag. I-5151, punto 52).
- 67 Ora, nella fattispecie, come ha rilevato la Repubblica italiana, la decisione 98/95 è priva di motivazione per quanto riguarda il danno provocato alla concorrenza dal regime di aiuti agli armatori sardi. Infatti, una tale motivazione non può risultare dalla semplice affermazione secondo cui l'aiuto è selettivo e riservato alle imprese di navigazione in Sardegna. Per contro, questi aspetti di tale decisione si riferiscono meno alla condizione di distorsione della concorrenza che alla condizione di specificità che costituisce una delle altre caratteristiche della nozione di aiuto di Stato (v. sentenza Belgio/Commissione, citata, punto 26).
- 68 Per quanto riguarda la condizione relativa all'incidenza sugli scambi tra Stati membri, la Commissione ha indicato, nella decisione 98/95, che gli aiuti agli armatori sardi hanno un effetto sugli scambi tra Stati membri in quanto il trasporto di merci tra questi e la Sardegna si effettua per oltre il 90% via mare e il

65% del traffico turistico (passeggeri e veicoli) tra il continente e la Sardegna è gestito da società di navigazione.

- 69 Così facendo, la Commissione ha certo sottolineato l'importanza del trasporto marittimo negli scambi tra la Sardegna e il resto della Comunità. Essa non ha tuttavia fornito il minimo elemento relativo alla concorrenza che vi sarebbe tra le compagnie marittime sarde e quelle stabilite negli Stati membri diversi dalla Repubblica italiana. La Commissione ha pertanto omesso di prendere in considerazione a tale riguardo il fatto che, fino al 1° gennaio 1999, il cabotaggio con le isole del Mediterraneo era escluso dalla liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimo all'interno degli Stati membri.
- 70 Certo, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione ha fatto valere un certo numero di elementi intesi a dimostrare che quest'ultima circostanza non era tale da escludere un'incidenza sugli scambi di servizi di trasporto marittimo tra la Sardegna e taluni Stati diversi dalla Repubblica italiana, in particolare il Regno di Spagna e la Repubblica francese. Tuttavia, questa motivazione non figura nella decisione 98/95.
- 71 La Commissione ha anche sostenuto, dinanzi alla Corte, che il regime di aiuti agli armatori sardi pregiudica tanto più gli scambi tra Stati membri in quanto parecchie delle condizioni supplementari introdotte dalla legge n. 11/98 violerebbero i principi fondamentali della libertà di stabilimento e del divieto di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza.
- 72 Occorre tuttavia rilevare che, ai punti I e VI della decisione 98/95, la Commissione si basa su queste asserite violazioni solo per escludere qualsiasi eventualità di applicazione delle deroghe previste all'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato.

- 73 In considerazione di quanto precede, si deve accogliere il motivo relativo all'insufficiente motivazione della decisione 98/95 in relazione alle condizioni di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.
- 74 Di conseguenza, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dedotti dalla Repubblica italiana e dalla Sardegna Lines, occorre annullare la decisione 98/95.

Sulle spese

- 75 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se né è stata fatta domanda. In forza del n. 3 della stessa disposizione, 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.
- 76 Nella fattispecie, il ricorso della Repubblica italiana rivolto contro la decisione 14 novembre 1997 è irricevibile. Per contro, i ricorsi della Repubblica italiana e della Sardegna Lines avverso la decisione 98/95 sono accolti.
- 77 Di conseguenza, occorre decidere che, nella causa C-15/98, la Repubblica italiana e la Commissione supporteranno ciascuna le proprie spese, mentre nella causa C-105/99, la Commissione supporterà tutte le spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso della Repubblica italiana rivolto contro la lettera 14 novembre 1997, con cui la Commissione le ha comunicato la sua decisione di avviare la procedura di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) relativamente ad aiuti agli armatori (prestiti/leasing a condizioni agevolate per l'acquisto, la conversione e la riparazione di navi): modificazione del regime di aiuti oggetto del caso C 23/96 (ex NN 181/95), è irricevibile.

- 2) 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 è annullata.

- 3) Nella causa C-15/98, la Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee supporteranno ciascuna le proprie spese.

- 4) Nella causa C-105/99, la Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

Gulmann

Puissochet

Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 ottobre 2000.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Graas

C. Gulmann