

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

20 settembre 2011 (*)

Nelle cause riunite T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08,

Regione autonoma della Sardegna, rappresentata dagli avv.ti A. Fantozzi,
P. Carrozza e G. Mameli,

ricorrente nella causa T-394/08,

sostenuta da

Selene di Alessandra Cannas Sas, con sede in Cagliari,

HGA Srl, con sede in Golfo Aranci,

Gimar Srl, con sede in Sassari,

Coghene Costruzioni Srl, con sede in Alghero,

Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, con sede in Quartu Sant'Elena,

Immobiliare 92 Srl, con sede in Arzachena,

Gardena Srl, con sede in Santa Teresa di Gallura,

Hotel Stella 2000 Srl, con sede in Olbia,

Vadis Srl, con sede in Valledoria,

Macpep Srl, con sede in Sorso,

San Marco Srl, con sede in Alghero,

Due Lune SpA, con sede in Milano,

Nicos Residence Srl, con sede in Santa Teresa di Gallura,

Rosa Murgese, residente in Iglesias,

Mavi Srl, con sede in Arzachena,

Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, con sede in Alghero,

L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, con sede in San Teodoro,

Le Baganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc, con sede in Villasimius,

Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc, con sede in Arbus,

rappresentate dagli avv.ti G. Dore, F. Ciulli, A. Vinci,

intervenienti nella causa T-394/08,

SF Turistico Immobiliare Srl, con sede in Orosei, rappresentata dall'avv. L. Marcialis,

ricorrente nella causa T-408/08,

Timsas Srl, con sede in Arezzo, rappresentata dagli avv.ti D. Dodaro, S. Pinna e S. Cianciullo,

ricorrente nella causa T-453/08,

Grand Hotel Abi d'Oru SpA, con sede in Olbia, rappresentata dagli avv.ti D. Dodaro, S. Cianciullo e R. Masuri,

ricorrente nella causa T-454/08,

contro

Commissione europea, rappresentata, nelle cause T-394/08 e T-454/08, dalla sig.ra E. Righini, dai sigg. D. Grespan e C. Urraca Caviedes, nella causa T-408/08, dalla sig.ra Righini e dal sig. Grespan, nella causa T-453/08, dai sigg. Grespan e Urraca Caviedes, in qualità di agenti,

convenuta nelle cause riunite T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 2 luglio 2008, 2008/854/CE, relativa al regime di aiuto «Legge regionale n. 9 del 1998 – applicazione abusiva dell'aiuto N 272/98» C 1/04 (ex NN 158/03 e CP 15/2003) (GU L 302, pag. 9), con cui la Regione Autonoma della Sardegna ha concesso sovvenzioni a favore di investimenti iniziali nell'industria alberghiera in Sardegna,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto dalle sig.re I. Pelikánová (relatore), presidente, K. Jürimäe e dal sig. M. van der Woude, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 febbraio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 In data 11 marzo 1998, la Regione Autonoma della Sardegna (in prosieguo: la «Regione Sardegna») adottava la legge regionale n. 9, «Incentivi per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture alberghiere e norme modificative e integrative della legge regionale 14 settembre 1993, n. 40 (interventi creditizi a favore dell'industria alberghiera)» (*Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* 21 marzo 1998, n. 9; in prosieguo: la «legge n. 9/1998»), che entrava in vigore il 5 aprile 1998.
- 2 L'art. 2 di detta legge introduceva, a beneficio delle imprese del settore alberghiero, aiuti agli investimenti iniziali, sotto forma di sovvenzioni e prestiti agevolati, nonché

aiuti al funzionamento a titolo della regola «de minimis» (in prosieguo: il «regime di aiuti iniziale» o il «regime iniziale»).

- 3 Con lettera del 6 maggio 1998, le autorità italiane notificavano la legge n. 9/1998 alla Commissione, con l'impegno di non dare attuazione al regime di aiuti iniziale prima dell'eventuale approvazione di quest'ultima.
- 4 Con lettera del 22 giugno 1998, le autorità italiane, rispondendo a una domanda d'informazioni integrative della Commissione, informavano quest'ultima che le disposizioni di attuazione del regime di aiuti iniziale sarebbero state adottate solo dopo la sua eventuale approvazione di tale regime.
- 5 Con lettera del 28 settembre 1998, le autorità italiane comunicavano inoltre alla Commissione che la concessione degli aiuti previsti dalla legge n. 9/1998 avrebbe potuto riguardare soltanto progetti da realizzarsi «successivamente» e che tale condizione sarebbe stata ribadita nelle disposizioni di attuazione di detta legge.
- 6 Con decisione 12 novembre 1998, SG(98) D/9547, la Commissione approvava il regime di aiuti «N 272/98 – Italia – aiuto in favore dell'industria alberghiera», introdotto con la legge n. 9/1998 (in prosieguo: la «decisione di approvazione»). In tale decisione la Commissione concludeva che il regime di aiuti iniziale era compatibile con il mercato comune sulla base dell'art. 92, n. 3, lett. a), CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, lett. a), CE].
- 7 Il 29 aprile 1999, l'Assessore del Turismo, Artigianato e Commercio della Regione Sardegna adottava il decreto n. 285, Esecutività della deliberazione della giunta regionale 22 dicembre 1998, n. 58/60, come modificata dalla deliberazione 16 marzo 1999, n. 16/20, che approva la direttiva di attuazione prevista dall'art. 2 della LR 11 marzo 1998, n. 9, disciplinante: incentivi per la riqualificazione delle strutture alberghiere e norme modificativ[e] della LR 14 settembre 1993, n. 40 (*Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* 8 maggio 1999, n. 15, in prosieguo: il «decreto n. 285/1999»).
- 8 Ai sensi dell'art. 2 del decreto n. 285/1999 il regime di aiuti iniziale doveva essere attuato attraverso una procedura a bando. Gli artt. 4 e 5 di tale decreto prevedevano, rispettivamente, che gli aiuti concessi dovessero riguardare progetti da realizzare dopo la presentazione delle domande di aiuti e che le spese ammissibili dovevano essere effettuate successivamente a dette domande. L'art. 17 del decreto n. 285/1999, intitolato «Disposizione transitoria», prevedeva tuttavia che, in sede di prima applicazione del decreto, fossero ammissibili le spese e gli interventi effettuati o sostenuti dopo il 5 aprile 1998, data di entrata in vigore della legge n. 9/1998.
- 9 Il 27 luglio 2000, la Regione Sardegna adottava la deliberazione n. 33/3, che abrogava il decreto n. 285/1999 a causa dei vizi di forma che esso presentava, e la deliberazione n. 33/4, che stabiliva le nuove norme attuative del regime di aiuti iniziale.
- 10 Nello stesso giorno la Regione Sardegna adottava la deliberazione n. 33/6, la quale prevedeva che, poiché la pubblicazione del decreto n. 285/1999, che conteneva disposizioni non conformi alle prescrizioni comunitarie, poteva aver generato l'aspettativa, nei potenziali beneficiari dell'aiuto, che tutti i lavori effettuati dopo il 5 aprile 1998 fossero considerati ammissibili, occorreva prendere in considerazione, in sede di prima applicazione della legge n. 9/1998, i lavori effettuati successivamente a tale data, purché essi avessero costituito oggetto di una domanda di aiuto nell'ambito della partecipazione al primo bando annuale.
- 11 Con lettera del 2 novembre 2000 le autorità italiane informavano la Commissione – rispondendo ad una domanda di quest'ultima relativa alle misure utili previste per

assicurare la compatibilità, a partire dal 1° gennaio 2000, dei regimi di aiuto esistenti con gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale del 10 marzo 1998 (GU C 74, pag. 9; in prosieguo: gli «orientamenti del 1998») – delle misure di attuazione della legge n. 9/1998, trasmettendole una copia della deliberazione n. 33/4, senza tuttavia menzionare la deliberazione n. 33/6.

- 12 Il 29 dicembre 2000, la Regione Sardegna pubblicava il primo bando per l'attuazione del regime di aiuti iniziale.
- 13 Con lettera del 28 febbraio 2001, la Commissione chiedeva ulteriori informazioni alle autorità italiane riguardo all'applicazione della legge n. 9/1998, nonché riguardo al meccanismo dei bandi e sul modo in cui, nell'ambito di tale meccanismo, era stata rispettata la clausola in base alla quale la domanda doveva essere presentata prima dell'inizio di esecuzione del progetto.
- 14 Con lettera del 25 aprile 2001, cui veniva nuovamente allegata la deliberazione n. 33/4, le autorità italiane confermavano che il regime di aiuti, così come applicato, era conforme agli orientamenti del 1998.
- 15 Il 21 febbraio 2003 la Commissione riceveva una denuncia relativa all'applicazione abusiva del regime di aiuti iniziale. A seguito di tale denuncia, la Commissione chiedeva, il 26 febbraio 2003, ulteriori chiarimenti alle autorità italiane.
- 16 Con lettera del 22 aprile 2003 le autorità italiane rispondevano alla domanda di ulteriori chiarimenti della Commissione menzionando per la prima volta la deliberazione n. 33/6.
- 17 Con decisione 3 febbraio 2004 la Commissione avviava il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE, riguardante l'applicazione abusiva [del regime di aiuti iniziale] (GU C 79, pag. 4; in prosieguo: la «decisione di avvio»). In tale decisione la Commissione precisava che, autorizzando la concessione di sovvenzioni a progetti di investimento avviati prima della data di domanda degli aiuti, le autorità italiane non avevano adempiuto l'obbligo previsto nella decisione di approvazione, né avevano soddisfatto i requisiti fissati dagli orientamenti del 1998. La Commissione ne traeva la conclusione che questo poteva costituire un caso di applicazione abusiva del regime di aiuti iniziale, a norma dell'art. 16 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. [88] CE (GU L 83, pag. 1) ed esprimeva dubbi sulla compatibilità degli aiuti concessi ai progetti di investimento avviati prima della data di domanda degli aiuti.
- 18 Il 19 aprile 2004 le autorità italiane inoltravano alla Commissione le proprie osservazioni. In data 30 aprile 2004 la Commissione riceveva le osservazioni della Grand Hotel Abi d'Oru Spa, ricorrente nella causa T-454/08. In data 25 giugno 2005 essa riceveva dalle autorità italiane informazioni aggiuntive.
- 19 Il 22 novembre 2006 la Commissione adottava una decisione di rettifica ed estensione del procedimento pendente C 1/2004 in applicazione dell'art. 88, n. 2, CE (GU 2007, C 32, pag. 2; in prosieguo: la «decisione di rettifica»). In tale decisione, sotto il titolo «Motivi per rettificare ed estendere l'ambito del procedimento», la Commissione chiariva, in particolare, che la deliberazione n. 33/6 non era citata nella decisione di avvio del procedimento, mentre, in 28 casi, un aiuto sarebbe stato accordato a favore di progetti d'investimento avviati prima della data di domanda degli aiuti sulla base di tale strumento, e non sulla base della deliberazione n. 33/4, come erroneamente indicato nella decisione di avvio. Inoltre la Commissione rilevava che la nozione di attuazione in modo abusivo di un aiuto, ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 659/1999, cui si riferisce la decisione di avvio, riguardava situazioni in cui il beneficiario di un aiuto autorizzato vi dia esecuzione in maniera contraria alle condizioni stabilite nella decisione di concessione e non le situazioni in cui uno Stato

membro, nel modificare un regime di aiuto esistente, crei un nuovo aiuto illegale [art. 1, lett. c) e f), del regolamento n. 659/1999].

Decisione impugnata

- 20 Il 2 luglio 2008 la Commissione adottava la decisione 2008/854/CE, relativa al regime di aiuti «Legge regionale n. 9 del 1998 – applicazione abusiva dell’aiuto N 272/98» C 1/04 (ex NN 158/03 e CP 15/2003) (GU L 302, pag. 9; in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 21 In tale decisione la Commissione rilevava, in particolare, che la deliberazione n. 33/6 introduceva modifiche alla misura notificata non compatibili con i termini della decisione di approvazione. Tale deliberazione non sarebbe mai stata notificata alla Commissione, in violazione dell’art. 88, n. 3, CE e dell’obbligo di cooperazione che incombe alla Repubblica italiana in forza dell’art. 10 CE. Pertanto, secondo la Commissione, il regime di aiuti, quale effettivamente applicato, non rispetta la decisione di approvazione e i progetti di aiuto la cui esecuzione è stata avviata prima della presentazione di qualsiasi domanda di aiuto devono, di conseguenza, ritenersi illegali.
- 22 Con riferimento alla compatibilità degli aiuti in questione con il mercato comune, la Commissione, dopo aver ricordato la valutazione da essa effettuata nelle decisioni di avvio e di rettifica, dichiara incompatibili gli aiuti individuali concessi a progetti le cui spese ammissibili sono state sostenute prima della presentazione di una domanda di aiuto, sulla base delle misure di attuazione pertinenti in vigore al momento della presentazione della domanda, superiori all’importo de minimis al quale il beneficiario avrebbe potuto avere accesso in quel momento, calcolato conformemente al regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, n. 69, relativo all’applicazione degli artt. 87 [CE] e 88 [CE] agli aiuti de minimis (GU L 10, pag. 30).
- 23 Il dispositivo della decisione impugnata è così formulato:

«Articolo 1

Gli aiuti di Stato concessi a titolo della legge regionale n. 9 del 1998, illegalmente attuata [dalla Repubblica italiana] con deliberazione n. 33/6 e il 1° bando, sono incompatibili con il mercato comune, a meno che il beneficiario dell’aiuto non abbia presentato una domanda d’aiuto sulla base di questo regime prima dell’esecuzione dei lavori relativi ad un progetto di investimento iniziale.

Articolo 2

1. La Repubblica italiana procede al recupero presso i beneficiari degli aiuti incompatibili concessi a titolo del regime di cui all’articolo 1.
2. Gli importi da recuperare comprendono gli interessi che decorrono dalla data in cui detti importi sono stati messi a disposizione dei beneficiari fino a quella del loro effettivo recupero.
3. (...)
4. La Repubblica italiana annulla tutti i pagamenti in essere dell’aiuto a norma del regime di cui all’articolo 1 con effetto alla data di adozione della presente decisione.

Articolo 3

1. Il recupero dell’aiuto concesso nel quadro del regime di cui all’articolo 1 è immediato ed effettivo.

2. La Repubblica italiana garantisce l'attuazione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

(...)

Articolo 5

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione».

Procedimento

- 24 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 settembre 2008, la Regione Sardegna ha proposto ricorso nella causa T-394/08.
- 25 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 settembre 2008, la SF Turistico Immobiliare Srl ha proposto ricorso nella causa T-408/08.
- 26 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 ottobre 2008, la Timsas Srl ha proposto ricorso nella causa T-453/08.
- 27 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 ottobre 2008 la Grand Hotel Abi d'Oru SpA ha proposto ricorso nella causa T-454/08.
- 28 Con istanza depositata presso la cancelleria del Tribunale il 19 dicembre 2008, le società Selene di Alessandra Cannas Sas, HGA Srl, Gimar Srl, Coghene Costruzioni Srl, Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Immobiliare 92 Srl, Gardena Srl, Hotel Stella 2000 Srl, Vadis Srl, Macpep Srl, San Marco Srl, Due Lune SpA, Nicos Residence Srl, la sig.ra Rosa Murgese, le società Mavi Srl, Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc e Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc (in prosieguo: le «intervenienti») hanno chiesto di intervenire nella causa T-394/08 a sostegno delle conclusioni della Regione Sardegna. Con ordinanza 15 giugno 2009 il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha accolto tale domanda.
- 29 Con ordinanza 25 giugno 2009 il presidente della Seconda Sezione del Tribunale, sentite le parti, ha riunito le cause T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08 ai fini della fase orale del procedimento, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 30 Il 27 luglio 2009 le intervenienti hanno depositato la loro memoria di intervento nella causa T-394/08. Il 21 settembre 2009 la Commissione ha depositato le proprie osservazioni su tale memoria. La Regione Sardegna non ha presentato osservazioni nel termine impartito dalla cancelleria del Tribunale.
- 31 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata, il giudice relatore è stato assegnato alla Quarta Sezione, alla quale, di conseguenza, sono state attribuite le presenti cause.
- 32 Il 7 dicembre 2010, nel contesto di una misura di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha rivolto alla Commissione, nonché alla Grand Hotel Abi d'Oru, ricorrente nella causa T-454/08, taluni quesiti scritti ai quali queste ultime hanno risposto entro il termine impartito.

Conclusioni delle parti

- 33 Nella causa T-394/08 la Regione Sardegna, sostenuta dalle intervenienti, chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 34 Nella causa T-408/08 la SF Turistico Immobiliare chiede che il Tribunale voglia:
- in via principale,
 - annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese;
 - in subordine, annullare parzialmente la decisione impugnata nella parte in cui dichiara incompatibile con il mercato comune l'intero regime di aiuti e ordina il recupero delle somme rientranti nei limiti previsti dalle disposizioni in materia di aiuti de minimis;
 - in ulteriore subordine,
 - da un lato, annullare il punto 4.2 degli orientamenti del 1998 nella parte in cui esclude dall'ammissibilità l'intero aiuto accordato ai beneficiari senza fare salva la parte di aiuto relativa agli investimenti, eseguiti dopo la presentazione della domanda, che possiedono autonomia funzionale o strutturale e,
 - dall'altro, annullare parzialmente la decisione impugnata, nella parte in cui dispone il recupero, da parte della Repubblica italiana, delle somme erogate, senza fare salvo l'aiuto relativo ai costi sostenuti dal beneficiario dopo la presentazione della domanda di aiuto e relativi a stralci funzionalmente o strutturalmente autonomi del progetto intrapreso.
- 35 Nella causa T-453/08, la Timsas chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 36 Nella causa T-454/08, la Grand Hotel Abi d'Oru chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 37 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere i ricorsi;
 - condannare le ricorrenti alle spese;
 - condannare le intervenienti a sopportare le proprie spese nonché quelle che il loro intervento ha comportato per la Commissione.

In diritto

- 38 Dopo aver sentito le parti su questo punto, il Tribunale ha deciso di riunire le presenti cause ai fini della sentenza, in applicazione dell'art. 50 del suo regolamento di procedura.
- 1. Sulla ricevibilità di alcune censure sollevate dalle intervenienti nella causa T-394/08*
- 39 La Commissione rileva che le intervenienti hanno sollevato alcune censure che non sono state sollevate dalla Regione Sardegna, ricorrente nella causa T-394/08, che pertanto esulerebbero dall'ambito della controversia in tale causa, definito dai motivi sollevati dalla Regione Sardegna nel suo ricorso.
- 40 Secondo la Commissione, ciò riguarda le seguenti censure:
- la censura secondo la quale essa avrebbe avviato il procedimento di indagine formale basandosi sull'erronea ipotesi della violazione di una decisione anteriore sottoposta a condizione;
 - la censura relativa alla violazione dell'art. 9 del regolamento n. 659/1999, ove essa avrebbe dovuto revocare la decisione di approvazione prima di adottare la decisione impugnata;
 - la censura relativa alla violazione dell'art. 16 del regolamento n. 659/1999, che non prevederebbe la rettifica e l'estensione di un procedimento già pendente;
 - la censura relativa alla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE, nella parte in cui avrebbe escluso a torto la compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato comune, nonché ad un difetto di motivazione della decisione impugnata a tale riguardo, in ragione di una contraddizione rispetto a decisioni anteriori;
 - la censura relativa alla violazione di talune disposizioni del regolamento n. 659/1999 quanto ai termini del procedimento, nonché del principio della durata ragionevole del procedimento;
 - la censura relativa alla violazione del principio di imparzialità e del principio di tutela della concorrenza;
 - la censura relativa alla violazione della regola de minimis per aver omesso di detrarre l'importo di EUR 100 000 o EUR 200 000 dagli aiuti dei quali essa ha ordinato il recupero.
- 41 L'art. 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dispone che le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. L'art. 116, n. 4, del regolamento di procedura dispone che la memoria d'intervento deve contenere, in particolare, le conclusioni dell'interveniente dirette al sostegno o al rigetto, totale o parziale, delle conclusioni di una delle parti, nonché i motivi e gli argomenti dedotti dall'interveniente.
- 42 Tali disposizioni conferiscono all'interveniente il diritto di esporre in maniera autonoma non solo argomenti, ma anche motivi, purché diretti al sostegno delle conclusioni di una delle parti principali e non totalmente estranei alle considerazioni su cui si basa la controversia come costituita tra ricorrente e convenuto, il che avrebbe per effetto di modificarne l'oggetto (v. sentenza del Tribunale 15 giugno 2005, causa T-171/02, Regione autonoma della Sardegna/Commissione, Racc. pag. II-2123, punto 152 e la giurisprudenza ivi citata).

- 43 Pertanto spetta al Tribunale, per statuire sulla ricevibilità dei motivi dedotti da un interveniente, verificare che essi siano collegati all'oggetto della controversia come definito dalle parti principali.
- 44 Peraltro, qualora risulti che un ricorso la cui ricevibilità è controversa deve essere comunque respinto nel merito, il giudice, per ragioni di economia del procedimento, può pronunciarsi subito sulla sostanza dello stesso (v., in tal senso, sentenze della Corte 26 febbraio 2002, causa C-23/00 P, Consiglio/Boehringer, Racc. pag. I-1873, punto 52, e 23 marzo 2004, causa C-233/02, Francia/Commissione, Racc. pag. I-2759, punto 26). Del pari, qualora risulti che un motivo il cui collegamento all'oggetto della controversia è discutibile deve essere comunque dichiarato irricevibile per un'altra ragione o respinto in quanto infondato, il giudice può respingere detto motivo senza pronunciarsi sulla questione se l'interveniente sia andato oltre il suo ruolo di sostegno delle conclusioni di una delle parti principali (sentenza della Corte 24 gennaio 2002, causa C-118/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-747, punti 64 e 65, e sentenza Regione autonoma della Sardegna/Commissione, cit. al punto 42 supra, punto 155).
- 45 Nel caso di specie, occorre dichiarare, per un verso, che la maggior parte delle censure sollevate dalle intervenienti e che non sono state parimenti sollevate dalla Regione Sardegna sono state sollevate dall'una o dall'altra ricorrente nelle cause T-408/08, T-453/08 e T-454/08. Per altro verso, tali censure sono in ogni caso infondate, per i motivi che saranno di seguito esposti.
- 46 Per tutto quanto precede e per ragioni di economia processuale, non occorre esaminare l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

2. Sulla ricevibilità di alcune censure sollevate in fase di replica

- 47 La Commissione deduce che le ricorrenti hanno introdotto per la prima volta in fase di replica alcuni nuovi motivi, che dovrebbero pertanto essere dichiarati irricevibili.

Causa T-394/08

- 48 Nella causa T-394/08, la Commissione considera come nuovo, innanzitutto, il motivo attinente a un errore manifesto di valutazione dell'effetto incentivante dell'aiuto, in secondo luogo, il motivo attinente alla violazione degli obblighi di istruttoria della Commissione e, in terzo luogo, il motivo attinente alla violazione solo apparente del principio della necessità dell'aiuto.
- 49 Con riferimento al primo ed al terzo motivo contestati dalla Commissione, risulta che gli approfondimenti che la Commissione qualifica come motivi nuovi sono destinati, in realtà, soltanto a sviluppare censure già svolte nell'ambito del primo motivo di ricorso.
- 50 Vero è che tale primo motivo avanzato dalla Regione Sardegna è intitolato «Violazione delle forme sostanziali per contraddittorietà della motivazione: l'asserita irrilevanza dell'affidamento nella valutazione dell'«effetto di incentivo» in capo ai beneficiari e dunque nella valutazione del requisito della «necessità dell'aiuto»». Tale rubrica sembra restringere la portata del motivo ad una violazione dell'obbligo di motivazione. Tuttavia, il testo che segue tale titolo contiene altresì alcuni passi che chiaramente sono collegati ad un errore nella valutazione dell'effetto incentivante dell'aiuto, quali quelli di cui al punto 17, quarto trattino e ai punti 18, 20 e 23 del ricorso. Orbene, il criterio dell'effetto incentivante di un aiuto è utilizzato dalla Regione Sardegna come sinonimo del criterio della necessità, giacché la concessione di un aiuto deve indurre il beneficiario ad eseguire un determinato progetto, che non sarebbe altrimenti realizzato. Ne consegue che il primo motivo sollevato dalla Regione Sardegna contiene in realtà due motivi, l'uno relativo ad un errore nella valutazione dell'effetto incentivante dell'aiuto e, l'altro, relativo a un difetto di motivazione sul punto.

- 51 Con riferimento al secondo motivo contestato dalla Commissione, quest'ultima deduce che, nella replica, con il pretesto di svolgere il suo ragionamento inerente all'asserita violazione dell'obbligo di motivazione relativamente alla valutazione dell'effetto incentivante, la Regione Sardegna censurerebbe il fatto che la Commissione non abbia adeguatamente istruito la decisione impugnata.
- 52 Orbene, riguardo ai passi in questione della replica, risulta che la Regione Sardegna, che non ha affatto inteso introdurre un nuovo motivo, relativo ad un difetto d'istruttoria, ha meramente inteso corroborare il suo primo motivo, che verte, così come rilevato al precedente punto 50, tanto su un errore nella valutazione dell'effetto incentivante dell'aiuto quanto su un difetto di motivazione a tale proposito.
- 53 Di conseguenza, la Regione Sardegna non ha sollevato motivi nuovi in fase di replica, sicché occorre respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

Causa T-408/08

- 54 Nella causa T-408/08, la Commissione considera come nuovo il motivo attinente ad un difetto di motivazione per quanto riguarda l'incidenza del regime in questione sul commercio tra Stati membri.
- 55 Orbene, tale eccezione di irricevibilità della Commissione si fonda su un'erronea interpretazione degli scritti difensivi della SF Turistico Immobiliare, che sono effettivamente fuorvianti. Invero, detta ricorrente ha già menzionato nel ricorso l'«alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», nel contesto del suo nono motivo, attinente alla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE e degli orientamenti del 1998. Tuttavia, così facendo, essa ha meramente inteso suffragare tale censura, relativa alla violazione delle disposizioni che disciplinano la compatibilità dell'aiuto, e non ha inteso sollevare un motivo distinto, relativo alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto la Commissione avrebbe erroneamente concluso per l'esistenza di un aiuto di Stato.
- 56 Ne consegue che l'affermazione della SF Turistico Immobiliare, contenuta nella replica, a tenore della quale essa «ha inoltre lamentato [nel ricorso] la sostanziale mancanza di un'adeguata motivazione in ordine alla incidenza dell'aiuto sugli scambi fra Stati membri» deve essere interpretata nel medesimo senso, ovvero come intesa a supportare il motivo attinente alla violazione delle disposizioni che disciplinano la compatibilità dell'aiuto.
- 57 Ne consegue che la SF Turistico Immobiliare non ha sollevato alcun nuovo motivo in fase di replica, sicché occorre respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

Causa T-453/08

- 58 In questa causa, la Commissione considera come nuovo il motivo tratto dalla violazione dell'art. 253 CE quanto all'applicazione della regola de minimis.
- 59 Essa fa valere, al riguardo, che il motivo sollevato nel ricorso si basa sull'esatta applicazione della soglia de minimis e non sull'adeguatezza della motivazione quanto a tale applicazione.
- 60 Orbene, tale affermazione non è corretta ove si consideri il testo dei passi del ricorso in questione, che menzionano il «difetto di motivazione con riferimento alla sussistenza dell'elemento incentivante dell'aiuto in relazione al fatto che la parte di contributo relativa alla spesa realizzata prima della domanda è di entità inferiore alla soglia de minimis» e una «contraddizione» tra la decisione impugnata e quanto affermato dalla

Commissione riguardo alla soglia de minimis in sede di ulteriori contatti con la Regione Sardegna.

- 61 Occorre considerare, pertanto, che il motivo attinente al difetto di motivazione quanto all'applicazione della regola de minimis è già stato sollevato dalla Timsas nel ricorso, sicché occorre respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

Causa T-454/08

- 62 In questa causa, la Commissione considera come nuovo il motivo attinente alla violazione dei diritti della difesa, asseritamente sollevato dalla Grand Hotel Abi d'Oru in fase di replica.

- 63 Essa fa valere, a tale riguardo, che, nel ricorso, la Grand Hotel Abi d'Oru, con riferimento alla circostanza per la quale la Commissione non le avrebbe notificato alcuni documenti, avrebbe chiaramente invocato solo la violazione dell'art. 254 CE e dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999.

- 64 Orbene, in risposta ad un quesito scritto posto dal Tribunale, la Grand Hotel Abi d'Oru ha affermato che essa, mediante il passo della replica contestato dalla Commissione, non ha inteso sollevare un motivo nuovo, relativo alla violazione dei diritti della difesa, giacché tale passo era meramente volto a suffragare il motivo, dedotto nel ricorso, relativo alla violazione dell'art. 254 CE e dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999. Di conseguenza, non va dichiarato irricevibile il motivo sollevato dalla Grand Hotel Abi d'Oru.

3. Sulla ricevibilità dei motivi attinenti all'illegittimità della decisione di rettifica

- 65 Le intervenienti e la SF Turistico Immobiliare hanno invocato l'illegittimità della decisione di rettifica per far valere l'illegittimità della decisione impugnata.

- 66 La Commissione, senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità al riguardo, ritiene che tali motivi siano irricevibili, poiché la decisione di rettifica è divenuta definitiva. Infatti, essa sarebbe stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 14 febbraio 2007 e non sarebbe stata impugnata nei termini previsti dall'art. 230, quinto comma, CE.

- 67 La SF Turistico Immobiliare rileva che la decisione di rettifica non le arrecava pregiudizio, in quanto l'unico pregiudizio concreto per i suoi interessi è derivato dalla decisione impugnata. Soltanto con riguardo a quest'ultima essa avrebbe dunque interesse ad agire.

- 68 A tal proposito, occorre innanzitutto determinare la natura giuridica della decisione di rettifica, per determinare in un secondo momento, all'occorrenza, se alle ricorrenti, dato che non l'hanno impugnata in sede contenziosa entro il termine di cui all'art. 230, quinto comma, CE, è precluso invocare la sua illegittimità nel contesto di un ricorso d'annullamento contro la decisione impugnata.

Sulla natura giuridica della decisione di rettifica

- 69 I testi che regolano i procedimenti in materia di aiuti di Stato non prevedono espressamente una decisione di rettifica ed estensione di un procedimento pendente.

- 70 A tal proposito, dal 'considerando' 8 del regolamento n. 659/1999 e dall'art. 6, n. 1, del medesimo regolamento, risulta che la decisione di avviare il procedimento di indagine formale deve contenere una sintesi dei pertinenti elementi di fatto e di diritto, includere una valutazione preliminare della misura in questione volta a determinare se

essa presenti il carattere di aiuto ed esporre le ragioni che portano a dubitare della sua compatibilità con il mercato comune, affinché lo Stato membro interessato e le altre parti interessate possano presentare utilmente le loro osservazioni e, così facendo, forniscano alla Commissione tutte le informazioni di cui essa ha bisogno per poter valutare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. Il procedimento di indagine formale consente, a sua volta, di approfondire e chiarire le questioni sollevate nella decisione di avvio. Dall'art. 7 del regolamento n. 659/1999 risulta che, al termine di tale procedimento, l'analisi della Commissione può avere subito un'evoluzione, poiché essa può decidere in definitiva che la misura non costituisce un aiuto o che i dubbi sulla sua incompatibilità sono stati risolti. Ne consegue che la decisione finale può presentare talune divergenze rispetto alla decisione di avvio, senza che esse inficino la decisione finale (sentenza del Tribunale 4 marzo 2009, causa T-424/05, Italia/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 69). In tale prospettiva, pertanto, non occorrerebbe, per la Commissione, procedere ad una rettifica di una decisione di avviare il procedimento di indagine formale.

- 71 Ciononostante, è logico e, soprattutto, è nell'interesse dei beneficiari potenziali di un regime di aiuti, che, nell'ipotesi in cui la Commissione si accorga, successivamente all'adozione di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale, che quest'ultima si fonda su circostanze incomplete oppure su una qualificazione giuridica erronea delle medesime circostanze, essa debba avere la possibilità di rivedere la sua posizione, adottando una decisione di rettifica. Invero, una tale decisione di rettifica, accompagnata da un nuovo invito alle parti interessate a presentare le loro osservazioni, consente loro di reagire alla modifica intervenuta nella valutazione provvisoria, effettuata dalla Commissione, della misura in questione e di far valere il loro punto di vista al riguardo.
- 72 Occorre peraltro rilevare che la Commissione avrebbe parimenti potuto scegliere di adottare dapprima una decisione di archiviazione del procedimento e in seguito una nuova decisione di apertura del procedimento di indagine formale, basata sulla sua modificata valutazione giuridica e che avrebbe avuto, in sostanza, il medesimo contenuto della decisione di rettifica. Date tali premesse, considerazioni di economia processuale ed il principio di buona amministrazione fanno apparire come più opportuna l'adozione di una decisione di rettifica rispetto all'archiviazione del procedimento ed all'avvio di un nuovo procedimento. Occorre rilevare, in questo contesto, che la rettifica dell'oggetto del procedimento ha consentito alla Commissione di tenere conto, ai fini della decisione impugnata, delle osservazioni presentate dalla Grand Hotel Abi d'Oru in seguito alla decisione di avvio, ciò che non sarebbe avvenuto se essa avesse archiviato il procedimento di indagine formale per avviarne uno nuovo.
- 73 Quanto alla qualificazione giuridica di una tale decisione di rettifica, atteso che si affianca alla decisione di avvio per formare unitamente a quest'ultima una decisione di avvio modificata, si deve ritenere che essa ne condivida la qualificazione giuridica. Occorre rammentare, a tale proposito, che la comunicazione di avvio del procedimento di indagine formale mira soltanto a ottenere, da parte degli interessati, tutte le informazioni necessarie alla Commissione per decidere il suo comportamento futuro (sentenze della Corte 12 luglio 1973, causa 70/72, Commissione/Germania, Racc. pag. 813, punto 19, e del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsværftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. II-1399, punto 256).
- 74 Nel caso di specie, la Commissione ha esposto, nella decisione di rettifica, le ragioni per le quali essa riteneva che la valutazione giuridica del regime di aiuti in questione, contenuta nella decisione di avvio, dovesse essere rettificata. In particolare, essa ha spiegato che, a suo avviso, si trattava di un regime illegittimo e non dell'applicazione abusiva di un regime da essa approvato. La Commissione ha unito a tali spiegazioni un nuovo invito, rivolto agli interessati, a presentare le loro osservazioni. Ne consegue che la decisione di rettifica aveva il medesimo oggetto e la medesima finalità di una decisione di avvio, sicché occorre qualificarla come tale.

Sulle conseguenze, nel caso di specie, quanto alla ricevibilità dei motivi attinenti all'illegittimità della decisione di rettifica

- 75 Occorre rilevare, innanzitutto, che, secondo giurisprudenza costante, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questi (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9, e sentenza del Tribunale 18 dicembre 1992, cause riunite da T-10/92 a T-12/92 e T-15/92, Cimenteries CBR e a./Commissione, Racc. pag. II-2667, punto 28).
- 76 In presenza di atti o decisioni elaborati in più fasi, segnatamente al termine di un procedimento interno, costituiscono in linea di principio atti impugnabili solo quelli che stabiliscono definitivamente la posizione dell'istituzione al termine del procedimento, e non gli atti intermedi intesi alla preparazione della decisione finale (sentenza IBM/Commissione, cit. al punto 75 supra, punto 10, e sentenza Cimenteries CBR e a./Commissione, cit. al punto 75 supra, punto 28).
- 77 In applicazione di questa giurisprudenza, la decisione definitiva adottata dalla Commissione per concludere il procedimento di indagine formale previsto all'art. 88, n. 2, CE costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE. Una decisione di questo tipo produce, infatti, effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi delle parti interessate, poiché conclude il procedimento di cui trattasi e si pronuncia definitivamente sulla compatibilità della misura esaminata con le regole applicabili agli aiuti di Stato. Pertanto, gli interessati hanno sempre la possibilità di impugnare la decisione finale che conclude il procedimento di indagine formale e devono in tale ambito poter rimettere in discussione i diversi elementi che sono a fondamento della posizione definitivamente adottata dalla Commissione (sentenza del Tribunale 27 novembre 2003, causa T-190/00, Regione Siciliana/Commissione, Racc. pag. II-5015, punto 45). Tale possibilità è indipendente dalla questione se la decisione di avviare il procedimento di indagine formale comporti o meno effetti giuridici che possono essere oggetto di un ricorso d'annullamento. Certamente la giurisprudenza della Corte e del Tribunale ha ammesso la possibilità di presentare un ricorso contro la decisione di avvio allorché quest'ultima comporta effetti giuridici definitivi che non possono essere sanati a posteriori dalla decisione definitiva. Ciò avviene laddove la Commissione, come nel caso di specie, avvii il procedimento formale di indagine nei confronti di una misura da essa provvisoriamente qualificata come aiuto nuovo, in quanto tale decisione d'avviare il procedimento comporta effetti giuridici autonomi rispetto alla decisione definitiva. In effetti, la sospensione dell'esecuzione della misura di cui trattasi, risultante, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, dalla qualificazione provvisoria di tale misura come aiuto nuovo, riveste un carattere autonomo rispetto alla decisione definitiva, limitato nel tempo fino alla conclusione del procedimento formale (sentenze della Corte 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4117, punti 12-24; 5 ottobre 1994, causa C-47/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4635, punti 29 e 30, e 9 ottobre 2001, causa C-400/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-7303, punti 56-62 e 69; sentenza del Tribunale 30 aprile 2002, cause riunite T-195/01 e T-207/01, Government of Gibraltar/Commissione, Racc. pag. II-2309, punti 80-86).
- 78 Nondimeno, tale possibilità di impugnare una decisione di avvio non può avere la conseguenza di ridurre i diritti procedurali degli interessati impedendo loro di impugnare la decisione definitiva e di far valere a sostegno del loro ricorso vizi relativi a tutte le fasi del procedimento che ha condotto a tale decisione (sentenza Regione Siciliana/Commissione, cit. al punto 77 supra, punto 47).
- 79 Sulla scorta di quanto precede, il fatto che le ricorrenti e le intervenienti non abbiano introdotto nel termine stabilito un ricorso contro la decisione di rettifica non impedisce loro di sollevare motivi attinenti all'illegittimità di quest'ultima nei confronti della

decisione impugnata, sicché l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione deve essere respinta.

4. *Sui motivi relativi a vizi procedurali*

- 80 Le ricorrenti e le intervenienti sollevano tre motivi relativi a vizi procedurali e attinenti, in primo luogo, alla violazione dell'art. 88, n. 2, CE e del regolamento n. 659/1999, in secondo luogo, alla violazione dell'art. 254, n. 3, CE e dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999 e, in terzo luogo, a difetti di motivazione della decisione impugnata.

Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 88, n. 2, CE e del regolamento n. 659/1999

- 81 Tale motivo si articola in tre censure, relative, rispettivamente, alla violazione dell'art. 9 del regolamento n. 659/1999, al difetto di istruttoria e al mancato rispetto dei termini previsti dal regolamento n. 659/1999.

Sulla censura relativa alla violazione dell'art. 9 del regolamento n. 659/1999

- 82 Le intervenienti fanno valere che, posto che l'aiuto dichiarato incompatibile dalla decisione impugnata era stato precedentemente approvato dalla Commissione, quest'ultima avrebbe dovuto revocare la decisione di approvazione, come prescritto dall'art. 9 del regolamento n. 659/1999.

- 83 La Commissione non si è espressamente pronunciata sulla fondatezza di tale censura.

- 84 Ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 659/1999, la Commissione può, segnatamente, revocare una decisione di autorizzazione di un aiuto, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare osservazioni, se tale decisione si basava su informazioni inesatte fornite nel corso del procedimento e determinanti ai fini della decisione.

- 85 Tuttavia, è giocoforza constatare che la decisione di approvazione non si basa su informazioni inesatte. Occorre rilevare, in proposito, che, come risulta dai punti 51, 54, 59, 61 e 72 della decisione impugnata, la Commissione non addebita alle autorità italiane di averle trasmesso informazioni inesatte od incomplete nel corso del procedimento precedente alla decisione di approvazione. Invero, essa ricollega l'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti in questione nella presente causa al fatto che la deliberazione n. 33/6 ha introdotto alcune modifiche alla misura inizialmente notificata, non compatibili con i termini della decisione di approvazione, nella misura in cui, in occasione del primo bando nel contesto del regime in questione, potevano essere accolti progetti la cui esecuzione fosse cominciata prima della presentazione della domanda di aiuto (in prosieguo: il «regime di aiuti controverso» o il «regime controverso»). Orbene, la deliberazione n. 33/6 è datata 27 luglio 2000 ed è dunque successiva alla decisione di approvazione del 12 novembre 1998.

- 86 Ne consegue che l'art. 9 del regolamento n. 659/1999 non trovava applicazione nel caso di specie.

- 87 Occorre aggiungere, a tal proposito, che la Commissione non aveva alcuna ragione di revocare la decisione di approvazione, poiché la sua valutazione quanto alla compatibilità del regime di aiuti approvato da tale decisione non era cambiata. Invero, la Commissione ha constatato, all'art. 1 della decisione impugnata, che «gli aiuti di Stato concessi a titolo della legge (...) n. 9 del 1998, illegalmente attuata [dalla Repubblica italiana] con deliberazione n. 33/6 (...), sono incompatibili con il mercato comune, a meno che il beneficiario dell'aiuto non abbia presentato una domanda d'aiuto sulla base di questo regime prima dell'esecuzione dei lavori relativi (...)». Ne

consegue che la decisione impugnata non incide sulla compatibilità degli aiuti di Stato concessi ai sensi della legge n. 9/1998, nella misura in cui una domanda di aiuto sia stata presentata prima dell'esecuzione dei lavori. Orbene, è proprio a tale condizione che la Commissione aveva dichiarato, nella decisione di approvazione, di non sollevare obiezioni al regime di aiuti notificato dall'Italia.

- 88 Di conseguenza, occorre respingere la censura sollevata dalle intervenienti, relativa alla violazione dell'art. 9 del regolamento n. 659/1999.

Sulla censura relativa alla carenza di istruttoria

- 89 La Timsas e la Grand Hotel Abi d'Oru addebitano alla Commissione una carenza di istruttoria in quanto essa non avrebbe considerato la loro situazione specifica. In particolare, la Commissione avrebbe ommesso di esaminare la loro posizione come parti private rispetto alla Regione Sardegna e le differenze sussistenti fra le varie imprese interessate dall'attuazione del regime di aiuti in questione. Inoltre, la Commissione avrebbe ommesso di prendere in considerazione l'affidamento legittimamente ingenerato nelle medesime sia dalla Regione Sardegna sia dalla Commissione.

- 90 La Commissione respinge le argomentazioni della Timsas e della Grand Hotel Abi d'Oru.

- 91 Secondo costante giurisprudenza, in presenza di un regime di aiuti, in linea di principio la Commissione non è obbligata ad effettuare un'analisi degli aiuti concessi in casi individuali, ma può limitarsi a studiare le caratteristiche generali del regime preso in considerazione (v., in tal senso, sentenze della Corte 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione, Racc. pag. 4013, punto 18; 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2289, punto 89, e 29 aprile 2004, causa C-278/00, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-3997, punto 24). Peraltro, le circostanze particolari proprie di uno dei beneficiari individuali di un regime di aiuti possono essere valutate solo nella fase del recupero dell'aiuto da parte dello Stato membro interessato [sentenza 7 marzo 2002, Italia/Commissione, cit., punto 91, e sentenza del Tribunale 31 maggio 2006, causa T-354/99, Kuwait Petroleum (Paesi Bassi)/Commissione, Racc. pag. II-1475, punto 67]. Infatti, se così non fosse, l'onere dell'esame che incombe alla Commissione sarebbe più incisivo nell'ipotesi di un regime attuato illegittimamente, in violazione dell'art. 88, n. 3, CE, rispetto al caso in cui lo Stato membro in questione abbia rispettato l'obbligo di notifica impostogli da detta disposizione, poiché, in quest'ultimo caso, le circostanze particolari dei beneficiari potenziali sono per definizione sconosciute nella fase dell'esame.

- 92 Di conseguenza, nel caso di specie, la Commissione poteva limitarsi a esaminare il regime di aiuti in quanto tale e non era obbligata a prendere in considerazione né i rapporti tra le ricorrenti e la Regione Sardegna, né le differenze esistenti tra le diverse imprese coinvolte, né ancora l'eventuale affidamento legittimo che avrebbe potuto essere invocato da talune di queste imprese e che sarebbe stato ingenerato in esse dalla Commissione oppure dalla Regione Sardegna. Queste circostanze possono essere prese in considerazione solo in fase di recupero degli aiuti individuali.

- 93 Ne consegue che la censura relativa alla carenza di istruttoria dev'essere respinta.

Sulla censura relativa al mancato rispetto dei termini previsti dal regolamento n. 659/1999

- 94 Le intervenienti addebitano alla Commissione di non aver rispettato i seguenti termini, stabiliti nel regolamento n. 659/1999:

- il termine di due mesi decorrente dal giorno successivo a quello di ricezione di una notifica completa, entro il quale la Commissione deve adottare una

decisione in esito alla fase preliminare d'esame, conformemente all'art. 4, n. 5, del regolamento n. 659/1999;

- il termine di due mesi entro il quale la Commissione dovrebbe adottare una decisione in esito alla fase preliminare d'esame, qualora essa sia in possesso di informazioni in merito a un presunto aiuto illegale, conformemente all'art. 10, n. 1, del regolamento n. 659/1999, così come interpretato dalla giurisprudenza;
- il termine di 18 mesi decorrente dall'avvio del procedimento di indagine formale, entro il quale la Commissione deve adottare una decisione di chiusura di tale procedimento, conformemente all'art. 7, n. 6, del regolamento n. 659/1999.

- 95 La Commissione non si è espressamente pronunciata sulla fondatezza di tale censura.
- 96 Occorre rilevare, in proposito, innanzitutto, che il termine di due mesi per la chiusura della fase preliminare di esame, stabilito dall'art. 4, n. 5, del regolamento n. 659/1999, decorre dal giorno successivo a quello di ricezione di una notifica completa. Orbene, nel caso di specie, l'esame preliminare del regime controverso non è scattato in seguito ad una notifica di tale regime da parte della Repubblica italiana, ma in esito ad una denuncia inerente all'applicazione abusiva del regime iniziale, ricevuta dalla Commissione il 21 febbraio 2003. Di conseguenza, la Commissione non era vincolata al termine di due mesi di cui all'art. 4, n. 5, del regolamento n. 659/1999 (v. in questo senso, già precedentemente all'entrata in vigore del regolamento n. 659/1999, sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestevisión Telecinco/Commissione, Racc. pag. II-3407, punto 79, e 10 maggio 2000, causa T-46/97, SIC/Commissione, Racc. pag. II-2125, punto 103).
- 97 In secondo luogo, con riferimento al termine di due mesi, asseritamente imposto dalla giurisprudenza alla luce dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 659/1999, occorre innanzitutto rilevare che, in forza di questa disposizione, quando la Commissione sia in possesso di informazioni in merito ad un presunto aiuto illegale, da qualsiasi fonte esse provengano, essa esamina tali informazioni senza indugio. Tale disposizione non deve essere interpretata come un richiamo alla chiusura della fase preliminare di esame, quanto piuttosto come riferita all'inizio dell'esame preliminare, tesi che trova conforto nel fatto, sottolineato al punto precedente, che la Commissione non è vincolata al termine ordinario nell'ipotesi di un esame preliminare avviato in seguito ad una denuncia.
- 98 La giurisprudenza invocata dalle intervenienti non attribuisce a tali disposizioni un'interpretazione diversa da quella che precede. Infatti, se è vero che tale giurisprudenza sottolinea il fatto che la Commissione deve chiudere la fase preliminare di esame entro un termine di due mesi, è pur vero che tale termine si applica esclusivamente nel caso di aiuti notificati dagli Stati membri, così come risulta chiaramente dal contesto dei passi citati dalle intervenienti, e non nel caso, come quello di specie, in cui la fase preliminare di esame sia stata avviata in seguito ad una denuncia.
- 99 Vero è che ciò non dovrebbe consentire alla Commissione di prolungare in modo arbitrario la fase preliminare di esame. Invero, è stato stabilito che, nella misura in cui essa possiede una competenza esclusiva per valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, la Commissione è tenuta, nell'interesse di una corretta amministrazione delle norme fondamentali del Trattato relative agli aiuti di Stato, a procedere ad un esame diligente e imparziale di una denuncia relativa all'esistenza di un aiuto incompatibile con il mercato comune (v., in tal senso, sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 62, e sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, cit. al punto 96 supra, punto 72) e che essa non può pertanto protrarre all'infinito l'esame preliminare di misure statali oggetto di denuncia relativa ad un aiuto di Stato

(sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, cit. al punto 96 supra, punto 74). Per giurisprudenza costante, la durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali che la Commissione deve espletare, della complessità della pratica, nonché degli interessi delle parti nella controversia (sentenze del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, punto 45; 22 ottobre 1997, cause riunite T-213/95 e T-18/96, SCK e FNK/Commissione, Racc. pag. II-1739, punto 57 e Gestevisión Telecinco/Commissione, cit. al punto 96 supra, punto 75).

100 Nel caso di specie, tra la ricezione della denuncia da parte della Commissione, il 21 febbraio 2003, e l'adozione della decisione di avvio, il 3 febbraio 2004, è trascorso un periodo di poco superiore a undici mesi. Tenuto conto, segnatamente, della necessità, per la Commissione, di chiedere, con l'intermediazione della Repubblica italiana, informazioni complementari alla Regione Sardegna, un periodo siffatto non può essere ritenuto eccessivo.

101 In terzo luogo, ai sensi dell'art. 13, n. 2, e dell'art. 16 del regolamento n. 659/1999, nel caso di un presunto aiuto illegale nonché nel caso di un aiuto che si presume attuato in modo abusivo, la Commissione non è vincolata, segnatamente, dal termine fissato dall'art. 7, n. 6, del regolamento n. 659/1999. Orbene, nel caso di specie, il procedimento d'indagine formale avviato dalla Commissione riguardava inizialmente un aiuto che si presumeva attuato in modo abusivo, poi, in esito alla decisione di rettifica, un presunto aiuto illegale.

102 Ne deriva che deve essere respinta la censura relativa al mancato rispetto dei termini previsti dal regolamento n. 659/1999.

Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 254, n. 3, CE e dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999

103 La Grand Hotel Abi d'Oru fa valere che la Commissione ha violato l'obbligo di notifica previsto dall'art. 254, n. 3, CE e dall'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999, non avendole comunicato né la richiesta di ulteriori informazioni, rivolta dalla Commissione alla Repubblica italiana il 26 febbraio 2003 (v. punto 15 supra), né la decisione di rettifica, mentre essa, a seguito dell'invito contenuto nella decisione di avvio, aveva prodotto osservazioni relative al regime di aiuti controverso.

104 La Commissione contesta gli argomenti della Grand Hotel Abi d'Oru.

105 Innanzitutto, ai sensi dell'art. 254, n. 3, CE, le decisioni sono notificate ai loro destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

106 Con riferimento, in primo luogo, alla decisione di rettifica, secondo costante giurisprudenza le decisioni adottate dalla Commissione in materia di aiuti di Stato hanno sempre per destinatari gli Stati membri interessati (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, cit. al punto 99 supra, punto 45; sentenze del Tribunale 17 giugno 1999, causa T-82/96, ARAP e a./Commissione, Racc. pag. II-1889, punto 28, e SIC/Commissione, cit. al punto 96 supra, punto 45). Tale giurisprudenza, che è anteriore al regolamento n. 659/1999, è stata espressamente confermata dall'art. 25 di detto regolamento, il quale dispone che le decisioni adottate a norma dei suoi capi II, III, IV, V e VII sono indirizzate allo Stato membro interessato, al quale la Commissione le notifica tempestivamente. Occorre rammentare, a tal proposito, che, così come statuito ai punti 69-74 supra, la decisione di rettifica deve essere giuridicamente qualificata come decisione di avvio del procedimento formale di indagine.

- 107 Ne consegue che la decisione di rettifica era indirizzata esclusivamente alla Repubblica italiana e non ai beneficiari del regime controverso. Conseguentemente, l'art. 254, n. 3, CE non obbligava la Commissione a notificare la decisione di rettifica alla Grand Hotel Abi d'Oru.
- 108 Con riferimento, in secondo luogo, alla richiesta di ulteriori chiarimenti, essa non costituisce una decisione, ai sensi dell'art. 249, quarto comma, CE, sicché l'art. 254, n. 3, CE non è ad essa applicabile.
- 109 Occorre dunque respingere la censura relativa alla violazione di tale disposizione.
- 110 In secondo luogo, ai sensi dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999, ogni parte interessata che abbia presentato osservazioni in esito ad una decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale, riceve copia della decisione adottata dalla Commissione a norma dell'art. 7 di detto regolamento.
- 111 Orbene, né la decisione di rettifica né la richiesta di ulteriori chiarimenti possono essere qualificate come «decisione adottata a norma dell'articolo 7» del regolamento n. 659/1999. Tale articolo, infatti, riguarda esclusivamente, nella rubrica nonché nel contenuto, le decisioni della Commissione che concludono il procedimento d'indagine formale. Orbene, da un canto, come chiarito ai precedenti punti 73 e 74, la decisione di rettifica non deve essere qualificata come decisione che conclude il procedimento d'indagine formale, bensì, al contrario, come decisione di avvio di tale procedimento. Dall'altro, quanto alla richiesta di ulteriori chiarimenti, come già chiarito al precedente punto 108, essa non costituisce un atto qualificabile come decisione, sicché non è neanche essa disciplinata nemmeno dall'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999.
- 112 Pertanto, si deve respingere la censura vertente su una violazione di tale disposizione.
- 113 Ne consegue che occorre respingere il motivo attinente alla violazione dell'art. 254, n. 3, CE e dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999.

Sul motivo attinente a difetti di motivazione della decisione impugnata

- 114 Le ricorrenti e le intervenienti sollevano sei censure quanto al difetto di motivazione della decisione impugnata e della decisione di rettifica.
- Sulla censura relativa al difetto di motivazione quanto alla violazione del principio della durata ragionevole del procedimento
- 115 La SF Turistico Immobiliare fa valere che sia la decisione di rettifica sia la decisione impugnata sono prive di motivazione quanto all'asserita violazione del principio della durata ragionevole del procedimento.
- 116 La decisione di rettifica non spiegherebbe le ragioni che hanno indotto la Commissione ad attendere due anni e mezzo per rettificare ed estendere la decisione di avvio, laddove essa era pienamente conoscenza di tutti gli elementi utili dall'aprile 2003.
- 117 Con riferimento alla decisione impugnata, la SF Turistico Immobiliare riconosce che, in forza dell'art. 13, n. 2, del regolamento n. 659/1999, nel caso di un eventuale aiuto illegale, la Commissione non è vincolata al rispetto dei termini stabiliti all'art. 4, n. 5, all'art. 7, n. 6, e all'art. 7, n. 7, del regolamento n. 659/1999. Ciò non implicherebbe tuttavia che il principio di ragionevole durata del procedimento non sia applicabile in un'ipotesi siffatta. La decisione impugnata, giacché non fornisce giustificazione quanto all'abnorme protrarsi del procedimento d'indagine, di più di quattro anni e cinque mesi, sarebbe viziata da un difetto di motivazione.

- 118 La Commissione respinge gli argomenti della SF Turistico Immobiliare.
- 119 In limine, occorre ricordare che non si tratta, nel contesto dell'esame della presente censura, di esaminare se la durata del procedimento sia stata effettivamente eccessiva nel caso di specie, bensì unicamente di risolvere la questione se l'obbligo di motivazione della Commissione si applichi alla durata del procedimento e, in caso di soluzione affermativa, se essa abbia adempiuto tale obbligo.
- 120 Orbene, la prima di tali questioni deve essere risolta in senso negativo – in altri termini, l'obbligo di motivazione della Commissione non si applica alla durata del procedimento ma unicamente al contenuto stesso della decisione.
- 121 Invero, secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile 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. Il requisito della motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze della fattispecie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi adottati e dell'interesse che i destinatari o altre persone interessate direttamente e individualmente dall'atto possono avere a ricevere spiegazioni (sentenze della Corte Commissione/Sytraval e Brink's France, cit. al punto 99 supra, punto 63, e la giurisprudenza ivi citata, e 10 luglio 2008, causa C-413/06 P, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, Racc. pag. I-4951, punto 166, e la giurisprudenza ivi citata).
- 122 Orbene, la durata di un procedimento non discende da un ragionamento dell'istituzione in causa, tale da giustificare la durata stessa, bensì costituisce una circostanza meramente fattuale che dipende esclusivamente dal tempo necessario all'istituzione per portare a termine detto procedimento. Pertanto, essa non fa parte del contenuto della decisione, che può essere motivato, ai sensi della giurisprudenza citata al punto precedente. Essa richiede solo, come la Commissione fa correttamente valere, l'enumerazione meramente fattuale delle diverse fasi del procedimento sino all'adozione della decisione in questione.
- 123 Di conseguenza, occorre respingere la censura relativa al difetto di motivazione quanto alla violazione del principio della durata ragionevole del procedimento
- Sulla censura relativa al difetto di motivazione della qualificazione dell'aiuto quale nuovo aiuto illegale
- 124 La Regione Sardegna fa valere un difetto di motivazione della decisione impugnata quanto alla qualificazione come illegali, piuttosto che abusivi, degli aiuti ai progetti la cui esecuzione sia stata avviata precedentemente all'introduzione della domanda.
- 125 La Commissione contesta gli argomenti della Regione Sardegna.
- 126 Al riguardo, è sufficiente rilevare che la Commissione ha esposto, ai punti 48-55 della decisione impugnata, in sostanza, che il regime di aiuti attuato con l'adozione, in particolare, della deliberazione n. 33/6, non rispettava i termini della decisione di approvazione, in quanto non garantiva l'effetto incentivante degli aiuti in questione e che, pertanto, gli aiuti concessi per progetti la cui esecuzione era iniziata precedentemente alla presentazione della domanda di aiuto dovevano essere considerati illegali.
- 127 Una tale motivazione fa apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui l'atto promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al Tribunale di esercitare il proprio controllo, ai sensi della giurisprudenza citata supra al punto 121.

128 Pertanto, tale censura dev'essere respinta in quanto infondata.

Sulla censura relativa al difetto di motivazione quanto all'incompatibilità degli aiuti sotto il profilo del loro apporto allo sviluppo regionale

129 Le intervenienti e la SF Turistico Immobiliare fanno valere un difetto di motivazione della decisione impugnata quanto alla compatibilità degli aiuti erogati sulla base del regime controverso (in prosieguo: gli «aiuti controversi»), segnatamente sotto il profilo del suo apporto allo sviluppo regionale alla luce dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE. La Commissione non avrebbe precisato, segnatamente, le ragioni per le quali, contrariamente ad altri casi caratterizzati da circostanze analoghe, non abbia ritenuto applicabili le deroghe di cui all'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE.

130 La Commissione contesta gli argomenti delle intervenienti e della SF Turistico Immobiliare.

131 Con riferimento, in primo luogo, alla ricevibilità della censura sollevata dalla SF Turistico Immobiliare, giacché il motivo che si riferisce ad un difetto di motivazione costituisce un motivo di ordine pubblico, esso non può essere dichiarato irricevibile, poiché dev'essere sollevato d'ufficio dal Tribunale (v. sentenza del Tribunale 15 giugno 2005, causa T-349/03, Corsica Ferries France/Commissione, Racc. pag. II-2197, punto 52, e la giurisprudenza ivi citata).

132 In secondo luogo, deve essere respinto l'argomento della Commissione secondo il quale non spetterebbe ad essa dimostrare l'incompatibilità dell'aiuto in quanto spetterebbe allo Stato membro interessato dimostrarne la compatibilità. È pur vero che, dato che la decisione di avviare il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE contiene un sufficiente esame preliminare della Commissione, che espone le ragioni per cui essa nutre dubbi riguardo alla compatibilità degli aiuti di cui trattasi con il mercato comune, spetta allo Stato membro interessato e al beneficiario potenziale degli aiuti fornire elementi idonei a dimostrare che tali aiuti sono compatibili con il mercato comune (sentenza del Tribunale 14 gennaio 2004, causa T-109/01, Fleuren Compost/Commissione, Racc. pag. II-127, punto 45; v. analogamente, nel medesimo senso, sentenza del Tribunale 18 novembre 2004, causa T-176/01, Ferriere Nord/Commissione, Racc. pag. II-3931, punti 93 e 94; v. parimenti, per analogia, sentenza della Corte 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punto 170). Tuttavia, questa costituisce solo una regola relativa all'onere della prova, e non all'obbligo di motivazione, sicché incombe alla Commissione, eventualmente, esporre, nella sua decisione, i motivi che l'hanno indotta a ritenere che, nonostante gli elementi forniti dallo Stato membro o dai beneficiari, gli aiuti in questione non sono compatibili con il mercato comune.

133 Orbene, in terzo luogo, nel caso di specie, la Commissione ha adempiuto il suo obbligo di motivazione a riguardo.

134 Essa, infatti, ha indicato, ai punti 56-73 della decisione impugnata, in sostanza, che la ragione per la quale gli aiuti controversi erano incompatibili con il mercato comune era l'assenza di un effetto incentivante degli aiuti stessi, dovuta al fatto che essi erano stati concessi a progetti la cui esecuzione è stata avviata prima della presentazione della domanda di aiuto. Essa ha ricordato, in particolare, al riguardo, che il principio della necessità dell'aiuto è un principio generale, confermato dalla giurisprudenza, che inoltre è stato ripreso sia nella decisione di approvazione sia negli orientamenti del 1998 (v. punti 58-61 della decisione impugnata). Tale affermazione era già sufficiente per motivare l'incompatibilità dell'aiuto, atteso che era tale da escludere la compatibilità di ogni aiuto per lo sviluppo regionale. Occorre ricordare, al riguardo, che il Tribunale ha già affermato che, ricordando i criteri definiti negli orientamenti e constatando che tali criteri non erano soddisfatti in un caso particolare, la Commissione ha motivato sufficientemente in diritto la sua decisione di negare una

deroga ai sensi dell'art. 87, n. 3, CE (sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaams Gewest/Commissione, Racc. pag. II-717, punto 102). Se è pur vero che, ai punti 62-69 della decisione impugnata, la Commissione ha respinto diversi argomenti dedotti dalle autorità italiane e che, al punto 71 di detta decisione, essa ha affermato che gli aiuti controversi non potevano nemmeno essere approvati su altre basi giuridiche, tali chiarimenti presentano quindi solo un carattere ultroneo.

- 135 Di conseguenza, occorre rigettare la censura relativa al difetto di motivazione quanto all'incompatibilità degli aiuti sotto il profilo del loro apporto allo sviluppo regionale.

Sulla censura attinente al difetto di motivazione quanto alla valutazione dell'effetto incentivante degli aiuti controversi

- 136 Nel contesto di questa censura, la Regione Sardegna, le intervenienti, la SF Turistico Immobiliare, la Timsas e la Grand Hotel Abi d'Oru sollevano tre argomenti relativi al difetto di motivazione della valutazione, da parte della Commissione, dell'effetto incentivante del regime di aiuti controverso.

- 137 In primo luogo, le intervenienti fanno valere che la Commissione avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali, nel caso di specie, la presunzione di cui al menzionato punto 4.2 degli orientamenti del 1998, secondo la quale l'effetto incentivante è assente nell'ipotesi di un inizio dei lavori che preceda la domanda di aiuto, non era superabile mediante gli argomenti forniti dalla Regione Sardegna. Quantomeno, la Commissione avrebbe dovuto procedere ad una concreta comparazione dell'asserito squilibrio che l'erogazione degli aiuti in questione avrebbe causato al mercato di riferimento. Orbene, di una motivazione in tal senso non vi sarebbe traccia nella decisione impugnata.

- 138 In secondo luogo, la Regione Sardegna fa valere che la decisione impugnata è priva di motivazione e contraddittoria quanto alla ragione per la quale la Commissione non ha tenuto conto, nella valutazione dell'effetto incentivante del regime di aiuti controverso, dell'affidamento dei beneficiari del regime stesso nella normativa nazionale e comunitaria applicabile quando essi hanno deciso di investire.

- 139 In terzo luogo, la SF Turistico Immobiliare, la Timsas e la Grand Hotel Abi d'Oru fanno valere che la decisione impugnata è priva di motivazione quanto alla ragione per la quale la Commissione non ha tenuto conto, nella valutazione dell'effetto incentivante del regime di aiuti controverso, della situazione specifica dei beneficiari del regime stesso.

- 140 La Commissione respinge tali argomenti.

- 141 Per quanto riguarda, in primo luogo, gli argomenti dedotti dalla Regione Sardegna e dalle intervenienti, si deve anzitutto respingere l'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto procedere ad una concreta comparazione dell'asserito squilibrio che l'erogazione degli aiuti in questione avrebbe causato al mercato. Infatti, la questione se gli aiuti in causa abbiano causato uno squilibrio al mercato, che è questione che ricade, in linea di principio, nella nozione di aiuto, è inconferente ai fini della valutazione del loro effetto incentivante, che ricade nell'esame della compatibilità con il mercato comune degli aiuti in causa.

- 142 Si deve peraltro respingere l'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali la presunzione di cui al punto 4.2 degli orientamenti del 1998 non era superabile mediante gli argomenti forniti dalla Regione Sardegna e, in particolare, mediante considerazioni relative al legittimo affidamento dei beneficiari del regime controverso, senza necessità di pronunciarsi, in questa fase, in ordine alla circostanza – dedotta dalle intervenienti – che l'esigenza della presentazione di una domanda di aiuto prima dell'inizio dei lavori discenderebbe da una presunzione superabile. Occorre infatti rilevare che, ai punti 62-67 della decisione

impugnata, la Commissione ha inizialmente ricordato sommariamente gli argomenti presentati dalle autorità italiane nel contesto del procedimento di indagine formale e che sono più ampiamente esposti ai punti 36-43 della decisione stessa. Essa ha poi indicato, per ciascuno di essi, la ragione per la quale riteneva che occorresse respingerlo. In ogni caso, non può pertanto sussistere un difetto di motivazione al riguardo, sicché devono essere respinti gli argomenti sollevati dalla Regione Sardegna e dalle intervenienti.

143 In secondo luogo, si deve respingere l'argomento di cui al precedente punto 139, senza che occorra, conformemente alle considerazioni esposte al precedente punto 44, pronunciarsi in ordine alla sua ricevibilità in quanto è sollevato dalla SF Turistico Immobiliare.

144 Infatti, come esposto ai precedenti punti 91 e 92, nel contesto dell'esame di un regime di aiuti, la Commissione può limitare il suo esame alle caratteristiche generali ed astratte del regime stesso, senza essere tenuta a esaminare la situazione specifica dei suoi diversi beneficiari. Orbene, dato che la Commissione non era tenuta a esaminare la situazione specifica dei beneficiari, nemmeno l'obbligo di motivazione si applicava a detta situazione, sicché deve essere respinto l'argomento sollevato dalla SF Turistico Immobiliare, dalla Timsas e dalla Grand Hotel Abi d'Oru.

145 Di conseguenza, occorre respingere la censura relativa al difetto di motivazione quanto alla valutazione dell'effetto incentivante dell'aiuto.

Sulla censura relativa al difetto di motivazione della omessa applicazione della regola de minimis

146 La SF Turistico Immobiliare e la Timsas fanno valere che la Commissione non ha chiarito, nella decisione impugnata, la ragione per cui essa ritiene la regola de minimis inapplicabile alla parte degli aiuti corrispondente alle spese sostenute prima della presentazione della domanda di aiuti.

147 La Commissione contesta tali argomenti.

148 Al riguardo, è sufficiente rilevare che, al punto 68 della decisione impugnata, la Commissione ha indicato le ragioni per le quali riteneva che la regola de minimis non potesse essere applicata, nel caso di specie, per eludere l'obbligo di presentare la domanda di aiuto prima dell'inizio dell'esecuzione del progetto. Essa ha in tal senso sottolineato che l'importo da prendere in considerazione avrebbe dovuto riguardare il progetto nella sua interezza, sicché non era possibile ritenere ammissibili i lavori iniziali in base alla regola de minimis. Essa ha precisato altresì che le autorità italiane non hanno, a quanto pare, preso in considerazione il fatto che un beneficiario potrebbe aver ricevuto aiuti de minimis sulla base di altri regimi.

149 Di conseguenza, occorre respingere la censura relativa al difetto di motivazione della omessa applicazione della regola de minimis, senza necessità, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 44, di procedere all'esame della sua ricevibilità.

Sulla censura relativa al difetto di motivazione dell'ordine di recupero

150 La Regione Sardegna fa valere l'assenza di motivazione della decisione impugnata quanto all'ingiunzione di disporre il recupero degli aiuti presso i beneficiari. Essa precisa, al riguardo, che la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione, nella motivazione della decisione impugnata, il fatto che, secondo la giurisprudenza, il beneficiario di un aiuto illegittimo è ammesso a far riferimento a circostanze eccezionali che hanno legittimamente potuto fondare il suo legittimo affidamento sulla regolarità di tale aiuto.

151 La Commissione contesta quest'argomento.

152 Per giurisprudenza costante, in materia di aiuti di Stato, quando, contrariamente alle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE, l'aiuto sia già stato corrisposto, la Commissione, che ha il potere di ingiungere alle autorità nazionali di ordinarne la restituzione, non è tenuta ad esporre specifici motivi per giustificare il suo esercizio (sentenze della Corte 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 82; 7 marzo 2002, Italia/Commissione, cit. al punto 91 supra, punto 106, e 15 dicembre 2005, causa C-148/04, Unicredito Italiano, Racc. pag. I-11137, punto 99). Tale giurisprudenza, precedente all'entrata in vigore del regolamento n. 659/1999, continua ad applicarsi nel contesto dell'art. 14, n. 1, di detto regolamento. Invero, tale disposizione specifica che «[n]el caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario». La decisione di far recuperare l'aiuto costituisce, pertanto, la conseguenza quasi automatica nell'ipotesi di accertamento della sua illegittimità e della sua incompatibilità – con l'unica riserva, che discende dalla seconda frase di detta disposizione, che la decisione di recupero non sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. La Commissione, pertanto, non dispone di discrezionalità al riguardo. Orbene, in circostanze del genere, dato che ha esposto le ragioni per le quali ritiene che l'aiuto in questione sia illegittimo e incompatibile con il mercato comune, non può essere tenuta a motivare la decisione che dispone il recupero.

153 Di conseguenza, occorre respingere la censura relativa al difetto di motivazione dell'ordine di recupero degli aiuti controversi e, conseguentemente, il motivo attinente al difetto di motivazione in generale.

5. Sui motivi attinenti al merito

154 Le ricorrenti e le intervenienti sollevano dieci motivi attinenti al merito relativi, il primo, all'assenza di fondamento giuridico della decisione di rettifica, il secondo, allo sviamento di potere nell'adozione di tale decisione, il terzo, alla circostanza che la decisione di approvazione non menzionava il requisito della previa domanda, il quarto, alla erronea qualificazione degli aiuti in causa come illegali, il quinto, all'inapplicabilità degli orientamenti del 1998, il sesto, all'errore manifesto nella valutazione dell'effetto di incentivazione, il settimo, alla violazione dell'art. 87, n. 3, CE, l'ottavo, alla violazione del principio di imparzialità e del principio della tutela della concorrenza, il nono, alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e, il decimo, alla violazione delle disposizioni relative agli aiuti de minimis.

Sul motivo attinente all'assenza di fondamento giuridico della decisione di rettifica

155 La SF Turistico Immobiliare e le intervenienti rilevano che nessuna norma del Trattato CE o del regolamento n. 659/1999 prevede la possibilità che un procedimento d'indagine formale venga riaperto, rettificato o esteso. Inoltre, la SF Turistico Immobiliare sostiene che, a norma dell'art. 7 del regolamento n. 659/1999, tale procedimento si deve concludere con una decisione espressa e non con la riapertura di una nuova indagine. La decisione di rettifica sarebbe pertanto illegittima e travolgerebbe anche i provvedimenti adottati successivamente.

156 La Commissione confuta tali argomenti.

157 Come risulta dai rilievi di cui ai precedenti punti 69-72, se è pur vero che i testi che disciplinano il procedimento in materia di aiuti di Stato non prevedono espressamente una decisione di rettifica di un procedimento pendente, l'adozione di una siffatta decisione è possibile nell'ipotesi in cui la Commissione si accorga, successivamente all'adozione di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale, che quest'ultima si fonda su circostanze incomplete oppure su una qualificazione giuridica

erronea delle medesime circostanze. Come si è già affermato ai precedenti punti 73 e 74, atteso che siffatta decisione si è affiancata alla decisione di avvio per formare unitamente a quest'ultima una decisione di avvio modificata, si deve ritenere che essa ne condivida la qualificazione giuridica.

158 Pertanto, nel caso di specie, la decisione di rettifica poteva fondarsi sull'art. 88, n. 2, primo comma, CE e sull'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999, al pari di ogni decisione di avvio del procedimento di indagine formale, cui si aggiungono i principi dell'economia processuale e di buona amministrazione, conformemente a quanto esposto al precedente punto 72.

159 Di conseguenza, occorre respingere il motivo relativo all'assenza di fondamento giuridico della decisione di rettifica.

Sul motivo attinente ad uno sviamento di potere nell'adozione della decisione di rettifica

160 La SF Turistico Immobiliare fa valere che, nell'adottare la decisione di rettifica, la Commissione ha utilizzato «un escamotage non consentito dalla normativa» per allungare a dismisura il procedimento di indagine formale aperto nel 2004, al fine di sopperire a proprie mancanze. A suo parere, la Commissione avrebbe riqualificato come illegittimi gli aiuti che aveva, in un primo tempo, qualificato come abusivi, allo scopo di consentire il recupero degli aiuti erogati.

161 La Commissione confuta tali argomenti.

162 In primo luogo, in quanto la SF Turistico Immobiliare fa valere che il procedimento di indagine formale sia stato allungato a dismisura, occorre rilevare che, se è pur vero che la durata del procedimento di indagine formale può apparire lunga nella specie, la Commissione non era in ogni caso vincolata, come si è rilevato al precedente punto 101, dal termine fissato dall'art. 7, n. 6, del regolamento n. 659/1999.

163 In secondo luogo, come rilevato ai precedenti punti 157-159, la decisione di rettifica si fondava sull'art. 88, n. 2, primo comma, CE e sull'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999, sicché non si tratta affatto, come tuttavia fa valere la SF Turistico Immobiliare, di un «escamotage non consentito dalla normativa».

164 In terzo luogo, l'adozione della decisione di rettifica non può aver perseguito lo scopo di consentire il recupero degli aiuti erogati, come fa valere la SF Turistico Immobiliare. Infatti, giacché l'art. 16, seconda frase, del regolamento n. 659/1999 rinvia, inter alia, all'art. 14 del medesimo regolamento, gli aiuti attuati in modo abusivo devono essere recuperati al medesimo titolo degli aiuti illegittimi, nell'ipotesi in cui la Commissione accerti che non sono compatibili con il mercato comune. Pertanto, la modifica della valutazione giuridica intervenuta nella decisione di rettifica non era affatto necessaria al fine di consentire una decisione di recupero.

165 Va pertanto respinto il motivo fondato sullo sviamento di potere.

Sul motivo attinente al fatto che la decisione di approvazione non menzionava il requisito della previa domanda

166 Le intervenienti fanno valere che la decisione di approvazione non menzionava il requisito secondo il quale la domanda di aiuto doveva precedere l'inizio dei lavori. La Commissione avrebbe pertanto approvato, con tale decisione, un regime di aiuti che non precludeva agli operatori economici che avessero iniziato i lavori prima della presentazione di una domanda di aiuto di beneficiare degli aiuti previsti da tale regime. In tal modo, la Commissione avrebbe riconosciuto l'effetto di incentivazione e la

necessità di detti aiuti. La decisione impugnata, pertanto, si fonderebbe sull'erroneo accertamento della violazione di un requisito che, in realtà, era inesistente.

- 167 La Commissione contesta questo argomento.
- 168 Si deve respingere questo motivo. Invero, nella parte della decisione di approvazione dedicata alla descrizione del regime approvato, la Commissione indicava senza alcuna ambiguità che «le imprese devono aver presentato una domanda di finanziamento prima dell'inizio dell'esecuzione dei progetti di investimento».
- 169 È pur vero che la copia della decisione di approvazione di cui all'allegato A.2 al ricorso nella causa T-394/08 è riprodotta in modo tale da non far apparire l'indicazione in oggetto, che si trova all'inizio della seconda pagina del documento. Tuttavia, la copia prodotta dalla Commissione nell'allegato al controricorso nella causa T-408/08 dimostra che l'indicazione de qua vi era ben presente. Peraltro, sia dalla fase precontenziosa del procedimento tra la Commissione e la Regione Sardegna, sia dal comportamento di quest'ultima dinanzi al Tribunale risulta che l'interessata era consapevole del requisito relativo alla presentazione della domanda di aiuto prima dell'inizio dei lavori. Infatti, come correttamente sottolineato dalla Commissione, la Regione Sardegna non ha mai contestato, né nella sua corrispondenza con la Commissione né dinanzi al Tribunale, di aver assunto l'impegno di concedere l'aiuto solo a progetti iniziati dopo l'introduzione della domanda di aiuto.
- 170 Ne consegue che la decisione impugnata non è affatto fondata, come invece affermano le intervenienti, sull'accertamento della violazione di un requisito che, in realtà, era inesistente. Di conseguenza, si deve respingere il motivo sollevato dalle intervenienti.

Sul motivo attinente all'erronea qualificazione degli aiuti come illegali, piuttosto che come attuati abusivamente

- 171 La Regione Sardegna, le intervenienti e la SF Turistico immobiliare fanno valere che, nella decisione di rettifica e nella decisione impugnata, la Commissione ha erroneamente qualificato gli aiuti in questione come illegali piuttosto che come attuati abusivamente, fondandosi sulla tesi secondo la quale tali aiuti costituivano modifiche di aiuti esistenti, ai sensi dell'art. 1, lett. c) e f), del regolamento n. 659/1999. Orbene, in realtà, gli aiuti in questione dovrebbero essere qualificati come aiuti esistenti che tuttavia sono stati attuati in violazione delle modalità stabilite dalle norme che li autorizzavano.
- 172 Le intervenienti aggiungono che, nel caso di specie, l'aiuto non è stato modificato, atteso che il requisito in forza del quale la domanda di aiuto doveva precedere l'inizio dei lavori non sussisteva né nella legge n. 9/1998 né nella decisione di approvazione. In ogni caso, ricorrerebbe una modifica di un aiuto esistente solo nell'ipotesi in cui la modifica incida sul regime iniziale nella sua stessa sostanza. Orbene, nel caso di specie, la modifica dovrebbe necessariamente essere qualificata come marginale.
- 173 La Commissione contesta tali argomenti.
- 174 Per poter procedere alla qualificazione degli aiuti controversi, si devono anzitutto ricordare le seguenti definizioni, di cui all'art. 1 del regolamento n. 659/1999:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

b) "aiuti esistenti":

(...)

- ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;

(...)

- c) "nuovi aiuti": tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

(...)

- f) "aiuti illegali": i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo [88], paragrafo 3, [CE];

- g) "aiuti attuati in modo abusivo": gli aiuti utilizzati dal beneficiario in violazione d[ella] decisione [di approvazione];

(...)».

175 In primo luogo, risulta da tali disposizioni che, se è pur vero che gli aiuti concessi nel contesto del regime iniziale, quale approvato con la decisione di approvazione, devono essere considerati come aiuti esistenti, ai sensi dell'art. 1, lett. b), del regolamento n. 659/1999, gli aiuti concessi su un fondamento giuridico sostanzialmente diverso dal regime approvato con la decisione di approvazione devono essere considerati come nuovi aiuti, ai sensi dell'art. 1, lett. c), del medesimo regolamento.

176 Tale delimitazione è conforme alla giurisprudenza precedente all'adozione del regolamento n. 659/1999, secondo la quale le misure volte a istituire o a modificare aiuti costituiscono nuovi aiuti (sentenze della Corte 9 ottobre 1984, cause riunite 91/83 e 127/83, Heineken Brouwerijen, Racc. pag. 3435, punti 17 e 18, e 9 agosto 1994, causa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Racc. pag. I-3829, punto 13; sentenza del Tribunale 28 novembre 2008, cause riunite T-254/00, T-270/00 e T-277/00, Hotel Cipriani/Commissione, Racc. pag. II-3269, punto 358). In particolare, quando la modifica incide sul regime iniziale proprio a livello dei suoi contenuti, questo regime si trova trasformato in un nuovo regime di aiuti. Viceversa, quando la modifica non è sostanziale, è solo la modifica in quanto tale che può essere qualificata come aiuto nuovo (sentenza Government of Gibraltar/Commissione, cit. al punto 77 supra, punti 109 e 111, e Hotel Cipriani/Commissione, cit., punto 358).

177 Nel caso di specie, come rilevato al precedente punto 168, la decisione di approvazione menziona espressamente la condizione secondo la quale la domanda di aiuto doveva obbligatoriamente precedere l'inizio dell'esecuzione dei progetti di investimento. Orbene, tra le parti è pacifico che, nel contesto del primo bando, ai sensi del regime instaurato dalla legge n. 9/1998, la Regione Sardegna ha potuto concedere, sulla base della deliberazione n. 33/6, aiuti per progetti la cui esecuzione era iniziata precedentemente alla presentazione delle domande di aiuto. Quanto agli aiuti controversi, il regime, quale applicato, era pertanto modificato rispetto al regime quale approvato nella decisione di approvazione.

178 Occorre sottolineare, al riguardo, che tale modifica non può essere qualificata minore o anodina. Infatti, in quanto, come risulta dal punto 4.2 degli orientamenti del 1998, la Commissione subordina regolarmente la propria approvazione dei regimi di aiuti a finalità regionale al requisito secondo il quale la domanda di aiuto deve obbligatoriamente precedere l'inizio dell'esecuzione dei progetti, è evidente che la soppressione di tale requisito era tale da influire sulla valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune.

- 179 Ne consegue che gli aiuti controversi dovevano essere qualificati come nuovi aiuti ai sensi dell'art. 1, lett. c), del regolamento n. 659/1999, e non come aiuti esistenti.
- 180 In secondo luogo, tali nuovi aiuti devono essere qualificati come illegali, ai sensi dell'art. 1, lett. f), del regolamento n. 659/1999, atteso che la modifica del regime approvato, attuata dalla Regione Sardegna con l'adozione della deliberazione n. 33/6, non è stata notificata alla Commissione prima dell'introduzione degli aiuti in questione, in violazione dell'art. 88, n. 3, CE.
- 181 In terzo luogo, per completezza, dall'art. 1, lett. g), del regolamento n. 659/1999 discende che la qualificazione di una misura di aiuto come aiuto attuato abusivamente presuppone che il beneficiario utilizzi l'aiuto in violazione della decisione con la quale esso è stato approvato. Orbene, nel caso di specie, la violazione della decisione di approvazione non può essere imputata ai beneficiari, ma alla Regione Sardegna. Pertanto, gli aiuti controversi non possono essere qualificati come aiuti attuati abusivamente.
- 182 Di conseguenza, deve respingersi il motivo attinente al fatto che la Commissione ha erroneamente qualificato gli aiuti controversi come illegali piuttosto che come aiuti attuati abusivamente.

Sul motivo attinente all'inapplicabilità degli orientamenti del 1998

- 183 La Regione Sardegna e la SF Turistico Immobiliare sollevano diverse censure attinenti, in sostanza, all'asserita inapplicabilità degli orientamenti del 1998 o, quantomeno, del loro punto 4.2.

Sull'applicabilità ratione temporis degli orientamenti del 1998

- 184 La Regione Sardegna e la SF Turistico Immobiliare fanno valere che la legge n. 9/1998 non ha in realtà potuto tener conto degli orientamenti del 1998, dal momento che è stata adottata il giorno successivo alla loro pubblicazione e che, comunque, gli orientamenti stessi prevedevano di entrare pienamente in vigore solo a far data dal 1° gennaio 2000.
- 185 La Commissione non si pronuncia esplicitamente al riguardo.
- 186 In primo luogo, occorre rilevare che la disposizione che rende illegittimo e incompatibile con il mercato comune il regime controverso non si trova nella legge n. 9/1998, che non si pronuncia quanto al rapporto temporale tra la presentazione della domanda di aiuto e l'inizio dei lavori, ma nella deliberazione n. 33/6, che autorizza la considerazione di taluni progetti avviati prima della presentazione della domanda (v. punto 10 supra). Orbene, la deliberazione n. 33/6 è datata 27 luglio 2000 e, pertanto, è chiaramente successiva alla data della «piena» applicazione degli orientamenti del 1998, il 1° gennaio 2000.
- 187 In secondo luogo, il punto 6.1 degli orientamenti del 1998 precisa quanto segue:
- «[L]a Commissione valuterà la compatibilità degli aiuti a finalità regionale con il mercato comune sulla base dei presenti orientamenti, a decorrere dalla loro adozione. Tuttavia, i progetti di aiuto notificati prima della comunicazione dei presenti orientamenti agli Stati membri e per i quali la Commissione non ha ancora adottato una decisione finale saranno valutati in base ai criteri vigenti al momento della notifica».
- 188 Orbene, come rilevato ai precedenti punti 177-180, il regime controverso non ricadeva nella decisione di approvazione e, pertanto, non è stato per l'appunto notificato, ma è stato attuato illegittimamente dalle autorità italiane. Conseguentemente, la sua

compatibilità con il mercato comune doveva essere valutata sulla base degli orientamenti del 1998, conformemente alla disposizione citata al punto precedente.

Sull'argomento relativo alle disposizioni inerenti al regime precedente

- 189 La Regione Sardegna e la SF Turistico Immobiliare sostengono che la legge n. 9/1998 si collocava sul solco di una continuità concettuale di un precedente regime di aiuti approvato dalla Commissione, nel quale la concessione degli aiuti era indipendente dalla questione se gli investimenti fossero già stati posti in essere o meno. È in ragione dell'inopinato mutamento delle disposizioni comunitarie, manifestatosi con la pubblicazione degli orientamenti del 1998, che la deliberazione n. 33/6 avrebbe disposto di mantenere, nel contesto del primo invito a presentare le domande di aiuto, la possibilità di sostenere anche i progetti iniziati nel periodo tra l'entrata in vigore della legge n. 9/1998 e la data di presentazione delle domande.
- 190 Occorre rilevare, al riguardo, che la compatibilità di un regime di aiuti con il mercato comune deve essere valutata esclusivamente tenendo conto delle sue caratteristiche particolari, secondo la politica perseguita dalla Commissione al momento di detta valutazione. Per contro, la valutazione della compatibilità di un regime di aiuti con il mercato non può essere influenzata dalla circostanza che esso possa essere stato preceduto da altri regimi riguardo i quali la Commissione ha accettato talune modalità. Infatti, diversamente ragionando, sarebbe impossibile, per la Commissione, modificare i criteri in funzione dei quali essa valuta la compatibilità degli aiuti di Stato, facoltà che essa deve avere per poter reagire sia all'evoluzione della prassi degli Stati membri in materia di concessione di aiuti di Stato, sia all'evoluzione del mercato comune.
- 191 Occorre quindi respingere tale argomento.

Sull'argomento relativo al contesto normativo nazionale

- 192 La Regione Sardegna fa valere che la legge n. 9/1998 era stata inizialmente attuata con il decreto n. 285/1999, il quale prevedeva un sistema detto «a sportello». Soltanto per «eccessiva diligenza» essa avrebbe poi deciso di introdurre, con le deliberazioni n. 33/4 e n. 33/6, una procedura a bando per adeguarsi agli orientamenti del 1998 che erano stati frattanto emanati. Secondo la Regione Sardegna, è per introdurre questo adeguamento, che non era necessario, che essa è stata costretta a prevedere una clausola secondo la quale le domande presentate prima della pubblicazione del primo bando potevano essere comunque ammesse, e questo per salvaguardare il legittimo affidamento degli interessati che avevano presentato la loro domanda di aiuti secondo la procedura prevista dal decreto n. 285/1999. La Regione Sardegna ritiene, pertanto, che si tratti di un mero «recupero» delle vecchie domande presentate prima dell'introduzione della procedura a bando.
- 193 La Commissione ha respinto quest'argomento.
- 194 Occorre constatare che le deduzioni della Regione Sardegna sono inesatte sotto diversi profili.
- 195 In tal senso, in primo luogo, l'art. 2 del decreto n. 285/1999, rubricato «Benefici della legge» [n. 9/1998], prevede, al suo quinto comma:

«Le agevolazioni di cui al presente articolo sono concesse col metodo del bando semestrale aperto alle domande inoltrate entro il termine di 60 giorni dall'apposito avviso, e della conseguente graduatoria delle iniziative ammissibili adottata in conformità al successivo art. 9».

- 196 Da tale disposizione si evince che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Sardegna, il decreto n. 285/1999 non istituiva un sistema a sportello ma prevedeva, al contrario, che le agevolazioni fossero «concesse col metodo del bando semestrale».
- 197 In secondo luogo, dal punto 3.3 della lettera inviata dalla Regione Sardegna alla Commissione il 22 aprile 2003 risulta che dieci imprese avevano presentato domande di aiuti secondo la procedura prevista dal decreto n. 285/1999. Nonostante il fatto che, in esito all'abrogazione di detto decreto e della sua sostituzione con la deliberazione n. 33/4, tali imprese abbiano dovuto reintrodurre una nuova domanda nelle forme prescritte dalla deliberazione n. 33/4, la Regione Sardegna ha ritenuto, in tale lettera, che gli aiuti concessi a queste dieci imprese rispettassero il criterio della domanda precedente all'inizio dei lavori.
- 198 Orbene, dalla decisione impugnata risulta che la Commissione ha aderito a tale posizione. Il suo art. 1, infatti, dichiara incompatibili con il mercato comune gli aiuti concessi a titolo della legge n. 9/1998, a meno che il beneficiario non abbia presentato una domanda d'aiuto sulla base di questo regime prima dell'esecuzione dei lavori relativi ad un progetto di investimento iniziale. Dal momento che tale articolo non si pronuncia in ordine alle formalità che dovevano essere rispettate nelle domande di aiuti, si deve ritenere che la decisione impugnata non riguardi gli aiuti concessi per i progetti di investimenti realizzati dalle dieci imprese in questione, bensì esclusivamente quelli concessi per i progetti la cui esecuzione sia stata iniziata precedentemente a qualsivoglia presentazione di una domanda di aiuto ai sensi del regime previsto dalla legge n. 9/1998.
- 199 Contrariamente a quanto asserisce la Regione Sardegna, le disposizioni contenute nella deliberazione n. 33/6, pertanto, non erano affatto necessarie per garantire il legittimo affidamento delle imprese che avevano presentato una domanda secondo la procedura prevista dal decreto n. 285/1999.
- 200 In terzo luogo, mentre gli artt. 4 e 5 del decreto n. 285/1999 prevedevano, rispettivamente, che potessero essere oggetto di aiuti al finanziamento gli interventi e le opere «da realizzare dopo la presentazione della richiesta di concessione» e che erano «ammissibili le spese anzi indicate purché effettuate successivamente alla richiesta», l'art. 17 di detto decreto, rubricato «norma transitoria» prevedeva, al secondo comma che «[i]n sede di prima applicazione delle presenti direttive [di attuazione della legge n. 9/1998], (...) sono ammissibili gli interventi e le spese effettuate o sostenute successivamente alla data del 5 aprile 1998 (data di entrata in vigore della legge [n. 9/1998])».
- 201 Ne deriva che la disposizione secondo la quale gli aiuti potevano essere concessi per progetti la cui esecuzione fosse iniziata prima della presentazione della domanda di aiuto non è stata introdotta, come asserito dalla Regione Sardegna, dalle deliberazioni n. 33/4 e n. 33/6 nel contesto della sostituzione del decreto n. 285/1999, ma era già inserita in tale decreto, che introduceva per la prima volta le disposizioni di attuazione della legge n. 9/1998. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Sardegna, l'introduzione di detta disposizione non era dunque giustificata dall'adattamento delle procedure in seguito alla sostituzione del decreto n. 285/1999 ad opera della deliberazione n. 33/4.
- 202 Di conseguenza, deve respingersi l'argomento sollevato dalla Regione Sardegna in quanto carente in punto di fatto.
- Sull'eccezione di illegittimità del punto 4.2 degli orientamenti del 1998
- 203 La SF Turistico Immobiliare fa valere, ai sensi dell'art. 241 CE, l'illegittimità del punto 4.2 degli orientamenti del 1998, nella parte in cui non consente, o è interpretato nel senso che non possa consentire, di valutare la compatibilità con il mercato comune degli aiuti concessi per il finanziamento di progetti la cui esecuzione sia iniziata prima

della presentazione della domanda di aiuto. In tali circostanze, infatti, detto punto 4.2 sarebbe in contrasto con la ratio legis delle politiche comunitarie in materia di aiuti.

- 204 La SF Turistico Immobiliare sottolinea, al riguardo, che i progetti che costituiscono l'oggetto di un aiuto di Stato prevedono spesso interventi strutturali ed infrastrutturali incentivati dallo stesso regime di aiuti e costituenti un complesso coordinato di opere che, pur essendo collegate, conservano un margine di autonoma funzionalità. In tal senso, nel suo caso, sarebbero stati oggetto di una domanda congiunta, ai sensi del regime controverso, progetti di rifinitura, ampliamento, modernizzazione o di nuova costruzione, relativi a diversi impianti e immobili che, benché inseriti in un'unica richiesta di finanziamento, potevano essere realizzati separatamente. Tuttavia, l'applicazione rigida del punto 4.2 degli orientamenti del 1998 farebbe discendere dalla realizzazione di una piccola parte delle opere in progetto, corrispondente a circa il 5% di tutte le opere progettate, la completa inammissibilità dell'aiuto, benché le altre parti delle opere progettate siano state regolarmente iniziate in epoca successiva alla domanda di aiuto.
- 205 La Commissione confuta tali argomenti.
- Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità
- 206 In limine, occorre rammentare che, per costante giurisprudenza, l'art. 241 CE è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione che la concerne direttamente e individualmente, la validità di precedenti atti istituzionali che, anche se non hanno la forma di regolamento, costituiscono il fondamento giuridico della decisione controversa, qualora tale parte non avesse il diritto di proporre, in forza dell'art. 230 CE, un ricorso diretto contro tali atti, di cui essa subisce così le conseguenze senza averne potuto chiedere l'annullamento (sentenze della Corte 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione, Racc. pag. 777, punti 39 e 40, e del Tribunale 20 marzo 2002, causa T-23/99, LR AF 1998/Commissione, Racc. pag. II-1705, punto 272).
- 207 Dato che l'art. 241 CE non ha lo scopo di consentire a una parte di contestare l'applicabilità di qualsiasi atto di portata generale a sostegno di qualsiasi ricorso, l'atto generale di cui si eccepisce l'illegittimità dev'essere applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie oggetto del ricorso e deve esistere un nesso giuridico diretto fra la decisione individuale impugnata e l'atto generale di cui trattasi (sentenze della Corte 31 marzo 1965, causa 21/64, Macchiorlati Dalmas/Alta Autorità, Racc. pag. 222, in particolare pag. 241, e 13 luglio 1966, causa 32/65, Italia/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 296, in particolare pag. 323; sentenze del Tribunale 26 ottobre 1993, cause riunite T-6/92 e T-52/92, Reinartz/Commissione, Racc. pag. II-1047, punto 57; LR AF 1998/Commissione, cit. al punto 206 supra, punto 273, e 29 novembre 2005, causa T-64/02, Heubach/Commissione, Racc. pag. II-5137, punto 35).
- 208 Quanto agli orientamenti del 1998, occorre rilevare che dalla loro parte introduttiva discende che essi fissano, in termini generali ed astratti, i criteri che la Commissione applica ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato comune degli aiuti a finalità regionale, ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE e garantiscono, conseguentemente, la certezza del diritto degli Stati membri che concedono siffatti aiuti. In particolare, il requisito fissato al punto 4.2 degli orientamenti del 1998 si applica a tutti gli aiuti di cui agli orientamenti medesimi, indipendentemente dal loro oggetto, dalla loro forma o dal loro importo.
- 209 Inoltre, nella decisione impugnata la Commissione si è espressamente avvalsa del punto 4.2 degli orientamenti del 1998, nel contesto della sua valutazione della compatibilità con il mercato comune degli aiuti controversi. Ne deriva che, benché il punto 4.2 degli orientamenti del 1998 non costituisca il fondamento normativo della

decisione impugnata, in quanto quest'ultima è basata sull'art. 88, n. 2, CE e sull'art. 62, n. 1, lett. a), dell'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE), tale requisito ha determinato in modo generale e astratto la metodologia con cui la Commissione ha valutato la compatibilità degli aiuti in questione con il mercato comune.

210 Conseguentemente, sussiste, nel caso di specie, un nesso giuridico diretto tra la decisione impugnata e l'atto generale costituito dagli orientamenti del 1998. Dato che la SF Turistico Immobiliare non era in grado di chiedere l'annullamento degli orientamenti, in quanto atto di portata generale, questi ultimi possono essere oggetto di un'eccezione di illegittimità (v., in questo senso e per analogia, sentenza LR AF 1998/Commissione, cit. al punto 206 supra, punti 272-276).

211 Ne consegue che l'eccezione di illegittimità degli orientamenti del 1998 è ricevibile.

– Nel merito

212 Il punto 4.2 degli orientamenti del 1998 dispone che «i regimi di aiuto devono stabilire che la domanda di aiuto sia presentata prima che inizi l'esecuzione dei progetti». Gli argomenti esposti dalla ricorrente a sostegno dell'eccezione di illegittimità consistono nel far valere, in sostanza, che l'interpretazione da parte della Commissione di tale disposizione, secondo la quale il regime di aiuti di cui è causa nella specie è privo di effetto incentivante in quanto consente l'attribuzione di aiuti per il finanziamento di lavori avviati prima dell'introduzione della domanda di aiuto, non tiene sufficientemente conto delle circostanze del caso di specie ed è in contrasto con la logica sottesa alle politiche comunitarie in materia di aiuti.

213 Occorre osservare, a tal proposito, che il Tribunale ha già avuto occasione di affermare che il punto 4.2 degli orientamenti del 1998 si riferisce ad una circostanza di ordine cronologico e fa pertanto rinvio ad un esame *ratione temporis*, che è assolutamente idoneo alla valutazione relativa all'effetto incentivante. Quest'ultima deve, infatti, essere effettuata rispetto alla decisione di investire adottata dall'impresa di cui trattasi, decisione che segna l'inizio di quel processo dinamico che un investimento a fini di gestione aziendale necessariamente costituisce (sentenza del Tribunale 14 gennaio 2009, causa T-162/06, Kronoply/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 80). La Corte ha parimenti considerato che la constatazione della mancanza di necessità di un aiuto può derivare, segnatamente, dal fatto che il progetto agevolato è già stato iniziato, o addirittura concluso, dall'impresa interessata prima che la domanda di aiuto sia stata trasmessa alle autorità competenti, il che esclude che l'aiuto di cui trattasi possa svolgere un ruolo di incentivo (sentenza della Corte 15 aprile 2008, causa C-390/06, Nuova Agricast, Racc. pag. I-2577, punto 69).

214 Indipendentemente da tali precedenti, si deve rilevare che il criterio della domanda precedente all'esecuzione del progetto è pertinente e adeguato.

215 Infatti, l'applicazione del criterio di cui al punto 4.2 degli orientamenti del 1998 è intesa a determinare se una misura di aiuto presenti un effetto incentivante, in una situazione in cui non è possibile procedere a un esame completo di tutti gli aspetti economici della decisione di investimento dei futuri beneficiari dell'aiuto. A tal riguardo, dal punto 2, comma secondo, terzo e quarto, degli orientamenti del 1998 risulta che la Commissione approva, in linea di principio, gli aiuti a finalità regionale solo in forma di regimi di aiuti, dal momento che ritiene che gli aiuti individuali ad hoc non soddisfino la condizione secondo la quale deve essere garantito un equilibrio fra le distorsioni della concorrenza che derivano dagli aiuti e i vantaggi degli aiuti in termini di sviluppo di una regione sfavorita. Orbene, nell'esame della compatibilità con il mercato comune di un regime di aiuti notificato, le circostanze particolari dei diversi beneficiari potenziali del regime e dei progetti concreti per i quali essi potranno richiedere sovvenzioni sono per definizione sconosciuti dalla Commissione. Conseguentemente, quest'ultima deve fondarsi, per valutare la compatibilità con il mercato comune di un regime di aiuti, su

critéri che siano vuoi indipendenti dalle circostanze particolari dei futuri beneficiari, vuoi uniformi per tutti i futuri beneficiari. Orbene, il fatto di esigere che la domanda di aiuto preceda l'inizio dell'esecuzione del progetto sovvenzionato consente di garantire che l'impresa interessata abbia chiaramente manifestato la propria volontà di beneficiare del regime di aiuti in questione prima di iniziare l'esecuzione di detto progetto. Ciò consente, pertanto, di evitare che siano presentate ex post domande per progetti la cui realizzazione sia stata iniziata indipendentemente dall'esistenza di un regime di aiuti. Alla luce delle suesposte considerazioni, la mera constatazione dell'antiorità della domanda di aiuto rispetto all'inizio dell'esecuzione del progetto di investimento costituisce un criterio semplice, pertinente e adeguato che consente alla Commissione di presumere l'esistenza di un effetto incentivante.

216 Peraltro, ove la SF Turistico Immobiliare invoca le circostanze specifiche del suo progetto di investimento per dimostrare che l'applicazione del punto 4.2 degli orientamenti del 1998 conduce a risultati inaccettabili, si devono ancora ricordare le considerazioni e la giurisprudenza espote ai precedenti punti 91 e 92, a termini delle quali, nel contesto dell'esame di un regime di aiuti, la Commissione può legittimamente limitare il proprio esame alle caratteristiche generali e astratte del regime stesso, senza essere tenuta ad esaminare la situazione specifica dei suoi singoli beneficiari.

217 Di conseguenza, occorre respingere l'eccezione di illegittimità degli orientamenti del 1998.

Sul motivo attinente a un errore manifesto nella valutazione dell'esistenza di un effetto di incentivazione

218 La Regione Sardegna, le intervenienti, la SF Turistico Immobiliare, la Timsas e la Grand Hotel Abi d'Oru fanno valere che la Commissione non ha correttamente valutato l'effetto di incentivazione del regime controverso, alla luce delle caratteristiche del mercato locale e della concezione soggettiva acquisita dagli operatori economici quanto al funzionamento del meccanismo di sostegno.

219 A tal proposito, esse sollevano diversi argomenti attinenti all'inapplicabilità degli orientamenti del 1998, alle disposizioni relative ad un regime di aiuti antecedente, al contesto normativo nazionale, alla certezza che le imprese avevano, con l'adozione della legge n. 9/1998, di potere beneficiare degli aiuti ivi previsti, nonché alla situazione particolare o al comportamento dei beneficiari degli aiuti controversi.

Sugli argomenti relativi alla situazione particolare o al comportamento dei beneficiari degli aiuti controversi

220 La Regione Sardegna, sostenuta dalle intervenienti, afferma che dalle circostanze relative agli investimenti effettuati dai beneficiari risulta che la legge n. 9/1998, ancorché il regime di aiuti da essa istituito non avesse ancora assunto la sua forma definitiva, aveva pienamente svolto il suo effetto di incentivo. La violazione del requisito della necessità sarebbe pertanto solo apparente, dal momento che tutti i beneficiari avrebbero presentato le domande di aiuto dopo l'entrata in vigore della legge n. 9/1998, notificata alla Commissione e da questa approvata. Peraltro, molti dei beneficiari avrebbero optato per il regime di aiuti controverso, rinunciando a misure alternative di cui avrebbero certamente potuto beneficiare e quasi tutti avrebbero dovuto contrarre prestiti bancari le cui condizioni, in assenza dell'aiuto previsto, erano incompatibili con un'oculata gestione aziendale.

221 Secondo la Regione Sardegna, pertanto, la Commissione non poteva dedurre dalla mera assenza di domanda di aiuto prima dell'inizio dei lavori che i beneficiari avrebbero effettuato detti investimenti a prescindere dall'aiuto né poteva escludere l'effetto di incentivazione con una valutazione fatta a posteriori sulla base di uno scenario normativo mutato.

- 222 Le intervenienti aggiungono che, in ogni caso, l'assenza della necessità o dell'effetto di incentivazione, nell'ipotesi di inizio dei lavori precedentemente all'introduzione della domanda di aiuto, costituirebbe solo una presunzione, che può essere superata laddove i beneficiari o le autorità nazionali forniscano alla Commissione elementi in virtù dei quali si debba ritenere che i criteri dell'incentivazione e della necessità siano rispettati. Nel caso di specie, la Commissione avrebbe pertanto dovuto valutare se ciò si verificava nella specie, invece di trincerarsi dietro il criterio formale della domanda precedente all'inizio dei lavori.
- 223 La SF Turistico Immobiliare censura la Commissione per avere escluso il criterio dell'effetto incentivante non solo riguardo alle opere per le quali i lavori erano stati iniziati precedentemente alla presentazione della domanda di aiuto, ma anche con riguardo a opere, molto più importanti e funzionalmente indipendenti, per le quali la domanda di aiuto ha preceduto l'inizio dei lavori, mentre occorreva limitare la dichiarazione di illegittimità alle sole opere realizzate precedentemente alla presentazione delle domande di aiuto. Infatti, se la Commissione avesse voluto essere certa che l'effetto incentivante fosse salvaguardato in assoluto, avrebbe potuto limitarsi ad adottare una decisione sottoposta a condizione, precisando che l'aiuto era compatibile con il mercato comune a condizione che le spese effettuate precedentemente alla presentazione della domanda restassero a carico delle imprese. Ciò le avrebbe consentito di «epurare» l'aiuto dall'applicazione, qualificata indebita, della legge n. 9/1998 compiuta dalla Regione Sardegna con la deliberazione n. 33/6.
- 224 La Timsas e la Grand Hotel Abi d'Oru fanno valere che, sotto il profilo dell'effetto incentivante dell'aiuto, la Commissione si è limitata a affermare che non è possibile trasferire l'effetto incentivante da un regime a un altro. Orbene, esse ricordano di aver presentato alcune domande ai sensi del regime controverso solo a causa dell'esaurimento delle misure finanziarie disponibili nel contesto dei precedenti regimi di aiuti, assimilabili al regime controverso, ai sensi dei quali avevano presentato domande per gli stessi progetti. Non sarebbe pertanto esatto che esse avrebbero avviato l'esecuzione dei lavori prima di depositare la domanda di aiuto e, quindi, l'esistenza e la persistenza dell'effetto di incentivazione sarebbero indiscutibili.
- 225 La Commissione respinge gli argomenti delle ricorrenti.
- 226 In primo luogo, si devono ricordare i rilievi esposti ai precedenti punti 213-215, secondo i quali il criterio relativo alla presentazione della domanda di aiuti precedentemente all'esecuzione dei progetti è pertinente e adeguato ai fini della valutazione dell'effetto incentivante di un regime di aiuti. Conseguentemente, nel contesto del presente motivo, non si tratta più di rimettere in questione tale criterio, bensì unicamente di esaminare se le ricorrenti hanno dimostrato l'esistenza, nel caso di specie, di circostanze tali da garantire l'effetto incentivante del regime controverso, anche in assenza di introduzione della domanda anteriormente all'inizio dell'esecuzione dei progetti in causa.
- 227 In secondo luogo, occorre ricordare ancora una volta che la decisione impugnata riguardava il regime di aiuti istituito con la deliberazione n. 33/6 e non gli aiuti individuali percepiti dalle ricorrenti in forza di tale regime e che pertanto la Commissione non era obbligata a valutare le circostanze particolari proprie ai beneficiari individuali, incombenza che spetta alle autorità italiane nella fase del recupero dell'aiuto presso i beneficiari (v. punti 91 e 92 supra). Si devono pertanto respingere in quanto inconferenti, nel contesto del presente motivo, gli argomenti connessi alla situazione particolare o al comportamento dei beneficiari.
- 228 Conseguentemente, occorre respingere gli argomenti esposti ai precedenti punti 220-224 e limitarsi ad esaminare gli argomenti che si riferiscono, in termini generali, al regime controverso.

Sull'argomento secondo il quale la mera entrata in vigore della legge n. 9/1998 conferirebbe alle imprese la sicurezza di poter beneficiare dell'aiuto

- 229 Le intervenienti sostengono che, al momento della sua entrata in vigore, il 5 aprile 1998, la legge n. 9/1998 avrebbe già previsto dettagliatamente sia i requisiti oggettivi che dovevano soddisfare i beneficiari, sia i progetti per i quali sarebbero stati concessi gli incentivi, sia gli stanziamenti per il regime in oggetto. Invero, le deliberazioni n. 33/4 e n. 33/6 si sarebbero limitate a richiamare l'art. 3 della legge n. 9/1998, senza modificare né precisare i criteri che doveva soddisfare un aiuto per essere ammissibile. Sarebbe pertanto evidente che un'impresa che soddisfacesse tali requisiti potesse legittimamente attendersi il riconoscimento di tale contributo e, pertanto, potesse ritenersi incentivata ad avviare l'esecuzione dei lavori.
- 230 La Commissione respinge gli argomenti delle intervenienti.
- 231 Anzitutto, occorre sottolineare che la portata giuridica del presente argomento va distinta da quella degli argomenti relativi alla tutela del legittimo affidamento dei beneficiari, esposti nel prosieguo ai punti 268 e segg., anche se gli elementi di fatto da prendere in considerazione ai fini dell'esame dell'insieme di tali argomenti sono, in sostanza, identici. Infatti, la questione dell'effetto incentivante degli aiuti controversi ricade nell'esame della compatibilità di questi ultimi con il mercato comune, mentre la questione dell'esistenza di un eventuale legittimo affidamento da parte dei beneficiari ricade nell'esame della legittimità dell'ingiunzione di recupero contenuta nella decisione impugnata. Tuttavia, in entrambi i casi, occorre valutare in qual misura l'adozione della legge n. 9/1998 era di per sé tale da indurre, nelle imprese interessate dal regime di cui è causa, la certezza che avrebbero potuto beneficiare degli aiuti previsti da detta legge.
- 232 Occorre rammentare, a tal proposito, che la valutazione della compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di aiuti rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione (sentenze della Corte 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weinlig, Racc. pag. 595, punto 9; 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 14, e 18 luglio 2007, causa C-119/05, Lucchini, Racc. pag. I-6199, punto 52). Pertanto, in assenza di una pronuncia della Commissione sulla compatibilità di un aiuto notificato, il solo fatto che le autorità nazionali abbiano adottato disposizioni di legge che prevedevano l'adozione di un regime di aiuti non è tale da conferire ai beneficiari potenziali di tale regime la certezza di poter beneficiare degli aiuti ivi previsti (v., in tal senso, sentenze della Corte 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3437, punto 14, e 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna /Commissione, Racc. pag. I-135, punto 51).
- 233 Conseguentemente, nel caso di specie, l'adozione, da parte della Regione Sardegna, della legge n. 9/1998 non poteva, di per sé, far sorgere, nelle imprese che soddisfacevano i criteri stabiliti dalla stessa legge, la certezza dell'attribuzione, in futuro, di aiuti ai sensi del regime ivi previsto. In particolare, era possibile che, nel contesto del procedimento di indagine, la Commissione qualificasse il regime in questione come incompatibile con il mercato comune o che chiedesse la modifica dei criteri di ammissibilità delle imprese o dei progetti sovvenzionati.
- 234 Inoltre, l'adozione, da parte della Commissione, il 12 novembre 1998, della decisione di approvazione ha comunque posto termine a qualsivoglia eventuale aspettativa che i beneficiari potenziali avrebbero potuto riporre nell'ammissibilità dei progetti iniziati precedentemente alla presentazione delle domande di aiuto, dal momento che tale decisione escludeva espressamente, come rilevato al precedente punto 168, la concessione di aiuti, ai sensi del regime introdotto con la legge n. 9/1998, per siffatti progetti.

235 Si deve peraltro rilevare che l'affermazione delle intervenienti secondo la quale la legge n. 9/1998 già prevedeva dettagliatamente, in particolare, i requisiti oggettivi che dovevano soddisfare i progetti per i quali potevano essere concessi gli aiuti, non corrisponde alla realtà. Infatti, mentre la legge n. 9/1998 non conteneva disposizioni relative al rapporto temporale tra la presentazione della domanda di aiuto e l'inizio dei lavori, il decreto n. 285/1999 introduceva espressamente e a titolo eccezionale, come rilevato ai precedenti punti 200 e 201, la clausola secondo la quale, in sede di prima applicazione del regime, erano ammissibili i progetti avviati successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 9/1998 e quindi prima della presentazione della domanda di aiuto. Ne consegue che l'ammissibilità di tali progetti non dipendeva affatto dal regime previsto da detta legge.

236 Occorre pertanto respingere l'argomento sollevato dalle intervenienti.

237 Conseguentemente e in considerazione, peraltro, degli elementi già esposti ai precedenti punti 184-216 quanto agli argomenti relativi all'inapplicabilità degli orientamenti del 1998, all'esistenza di un regime di aiuti antecedente e al contesto normativo nazionale, il motivo attinente all'errore manifesto nella valutazione dell'esistenza di un effetto di incentivazione del regime controverso deve essere respinto in toto.

Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 87, n. 3, CE

238 Le intervenienti e la SF Turistico Immobiliare fanno valere che la decisione impugnata viola l'art. 87, n. 3, CE, nella parte in cui il regime controverso è dichiarato incompatibile con il mercato comune.

239 Le intervenienti affermano, al riguardo, che la legge n. 9/1998 ha esteso al settore turistico e alberghiero i vantaggi previsti da un regime precedente che era stato approvato dalla Commissione, al pari del suo regolamento di applicazione, conformemente alla deroga prevista dall'art. 87, n. 3, lett. a), CE. Pertanto, nel dichiarare questo stesso regime di aiuti incompatibile con il mercato comune riguardo al settore turistico e alberghiero, la Commissione avrebbe violato detta disposizione del Trattato.

240 La SF Turistico Immobiliare fa valere che la Commissione ha invertito l'onere della prova affermando, al punto 70 della decisione impugnata, che le autorità italiane non hanno invocato alcun argomento in forza del quale gli aiuti in questione avrebbero potuto essere compatibili con disposizioni diverse dall'art. 87, n. 3, lett. a), CE, mentre era tenuta a valutare quale fosse l'importo compatibile con il mercato comune. In particolare, la Commissione non avrebbe calcolato le somme che si riferiscono effettivamente al periodo precedente alla domanda al fine di valutarne l'incidenza sulla «misura» in cui tali spese avrebbero potuto alterare le condizioni degli scambi tra Stati membri. Orbene, sarebbe possibile distinguere, nella sua domanda di aiuto, da una parte, una domanda relativa a lavori iniziati precedentemente alla presentazione della domanda e, d'altra parte, una domanda totalmente autonoma, relativa a lavori iniziati successivamente alla presentazione di detta domanda.

241 La Commissione contesta tali argomenti.

242 In primo luogo, si deve respingere l'affermazione delle intervenienti secondo cui la legge n. 9/1998 costituiva solo l'estensione al settore turistico e alberghiero di un regime precedente approvato dalla Commissione, ragione per la quale il regime previsto da tale legge non potrebbe essere dichiarato incompatibile con il mercato comune.

243 Innanzitutto, la dichiarazione di incompatibilità contenuta nella decisione impugnata non riguardava il regime di aiuti instaurato dalla legge n. 9/1998, quale notificato dalla

Repubblica italiana e approvato con la decisione di approvazione. Infatti, come rilevato al precedente punto 87, la Commissione continua a ritenere che tale regime sia compatibile con il mercato comune. Per contro, è l'estensione del beneficio di tale regime ai progetti la cui esecuzione sia iniziata precedentemente alla presentazione della domanda di aiuto, fondata sulla deliberazione n. 33/6, che è stata dichiarata incompatibile con il mercato comune.

- 244 Poi, anche a voler ritenere che il regime controverso costituisca l'estensione o la proroga di un regime precedente approvato dalla Commissione, occorre ricordare che, come rilevato al precedente punto 190, la valutazione della compatibilità di un regime di aiuti non può essere influenzata dalla circostanza che esso possa essere stato preceduto da altri regimi riguardo i quali la Commissione ha accettato talune modalità.
- 245 In secondo luogo, occorre parimenti respingere la censura sollevata dalla SF Turistico Immobiliare, secondo la quale, in sostanza, spetta alla Commissione dimostrare che gli aiuti controversi erano incompatibili con il mercato comune e non alle autorità italiane dimostrare il contrario.
- 246 A questo riguardo occorre ricordare anzitutto che, quando la Commissione decide di avviare il procedimento d'indagine formale, spetta allo Stato membro interessato e ai beneficiari della misura in questione far valere i propri argomenti per dimostrare che la misura di cui trattasi non costituisce un aiuto o che è compatibile con il mercato comune, in quanto lo scopo del procedimento formale è proprio quello di informare la Commissione su tutti gli elementi del caso di specie. Invero, se è la Commissione a dover formulare chiaramente i propri dubbi sulla compatibilità dell'aiuto nel momento in cui dà avvio a un procedimento formale al fine di consentire allo Stato membro e agli interessati di replicarvi nel migliore dei modi, resta il fatto che spetta a questi ultimi fugare tali dubbi e dimostrare che la misura di cui è causa soddisfa i requisiti di una deroga (v., in tal senso, sentenza Ferriere Nord/Commissione, cit. al punto 132 supra, punti 93 e 94, nonché la giurisprudenza ivi citata). Segnatamente, spetta allo Stato membro interessato, in osservanza del suo dovere di collaborazione nei confronti della Commissione, al fine di ottenere l'approvazione di aiuti in deroga alle norme del Trattato, fornire tutti gli elementi atti a consentire a detta istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga richiesta (v., in tal senso, sentenza della Corte 28 aprile 1993, causa C-364/90, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2097, punto 20, e sentenze del Tribunale Regione autonoma della Sardegna/Commissione, cit. al punto 42 supra, punto 129, e 6 aprile 2006, causa T-17/03, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Commissione, Racc. pag. II-1139, punto 48).
- 247 Nel caso di specie, spettava pertanto alla Repubblica italiana e, in subordine, ai beneficiari degli aiuti controversi dimostrare che i progetti che ne avevano beneficiato erano compatibili con il mercato comune.
- 248 Peraltro, come già chiarito al precedente punto 91, in presenza di un regime di aiuti, in linea di principio la Commissione non è obbligata ad effettuare un'analisi degli aiuti concessi in casi individuali, ma può limitarsi a studiare le caratteristiche generali del regime di cui è causa, senza essere tenuta ad esaminare ciascun caso specifico di applicazione.
- 249 Deve pertanto respingersi l'argomento della SF Turistico Immobiliare esposto al punto 240 supra.
- 250 Va conseguentemente respinto il motivo fondato sulla violazione dell'art. 87, n. 3, CE.

Sul motivo attinente alla violazione del principio di imparzialità e del principio della tutela della concorrenza

- 251 Le intervenienti fanno valere che gli aiuti di cui alla legge n. 9/1998 sono stati concessi anche a dieci imprese turistiche, le quali hanno avviato i lavori prima della pubblicazione della legge e delle deliberazioni n. 33/7 e n. 33/6 che la hanno attuata ma dopo l'introduzione delle loro domande di aiuto. Alla luce dei criteri indicati dalla Commissione per definire l'incentivazione, tali imprese si troverebbero nella medesima situazione delle intervenienti. Orbene, la Commissione non avrebbe chiesto il recupero degli aiuti versati alle suddette dieci imprese, con conseguente violazione del principio di imparzialità.
- 252 Inoltre, secondo le intervenienti, le dieci imprese in esame hanno ottenuto un vantaggio ingiustificato rispetto a loro, che sono costrette a restituire i contributi già percepiti. Ne deriverebbe una lesione della concorrenza tra le imprese del settore turistico e alberghiero.
- 253 La Commissione non si è espressamente pronunciata sulla fondatezza di tale motivo.
- 254 Occorre precisare, anzitutto, che le intervenienti fanno riferimento, al punto 54 della loro memoria di intervento, alle dieci imprese, menzionate al punto 3.3 della lettera della Regione Sardegna alla Commissione del 14 aprile 2003, che avevano presentato una domanda di aiuto nel contesto della procedura prevista dal decreto n. 285/1999, successivamente abrogato. Come chiarito al precedente punto 198, dalla decisione impugnata risulta che la Commissione ha aderito alla posizione della Regione Sardegna, esposta in tale lettera, secondo la quale occorre tener conto, quanto ai progetti di investimenti di tali dieci imprese, della data della prima domanda. Conseguentemente, essa ha ritenuto che gli aiuti concessi a queste dieci imprese rispettassero il criterio della domanda precedente all'inizio dei lavori e che, pertanto, non erano né illegittimi né incompatibili con il mercato comune.
- 255 Ne consegue che tali dieci imprese non si trovavano in una situazione comparabile con quella delle ricorrenti e delle intervenienti. Infatti, mentre queste ultime non avevano introdotto alcuna domanda di aiuto prima dell'inizio dei lavori relativi ai loro progetti di investimenti, le dieci imprese in questione avevano effettivamente presentato domande, sul fondamento di un decreto di applicazione poi abrogato. Orbene, dal punto di vista del diritto comunitario del controllo degli aiuti di Stato, la questione se una domanda di aiuto sia conforme alle formalità previste dalle disposizioni di applicazione nazionali è secondaria. Come chiarito al precedente punto 215, il fatto di esigere che l'impresa interessata abbia chiaramente manifestato la propria volontà di beneficiare del regime di aiuti in questione prima di iniziare l'esecuzione del progetto sovvenzionato consente di evitare che siano presentate ex post domande per progetti la cui realizzazione sia stata iniziata indipendentemente dall'esistenza di un regime di aiuti.
- 256 Dato che tale requisito è soddisfatto dalle dieci imprese menzionate dalle intervenienti ma non da queste ultime e dalle ricorrenti, non vi è stata, nella specie, disparità di trattamento di situazioni paragonabili, né violazione dell'obbligo di imparzialità. Ne consegue parimenti che le dieci imprese in questione non hanno beneficiato di un vantaggio concorrenziale ingiustificato rispetto alle intervenienti.
- 257 Di conseguenza, occorre respingere il motivo attinente alla violazione del principio di imparzialità e del principio della tutela della concorrenza.

Sul motivo attinente alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

Sul legittimo affidamento della Regione Sardegna, relativo all'inesistenza di orientamenti al momento dell'adozione della legge n. 9/1998

- 258 La Regione Sardegna sostiene che la Commissione abbia omesso di prendere in considerazione il suo legittimo affidamento nel contesto dell'esame della compatibilità

del regime di aiuti in oggetto con il mercato comune. Orbene, l'esistenza di un siffatto affidamento avrebbe dovuto essere esaminata d'ufficio dalla Commissione, ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 659/1999, che le vieta di disporre il recupero di un aiuto se questo appare in contrasto con un principio generale del diritto comunitario.

- 259 Da una parte, essa sottolinea al riguardo che l'obbligo di stabilire che la domanda di aiuto sia presentata prima che inizi l'esecuzione dei progetti discende direttamente dagli orientamenti del 1998 e non era previsto nel precedente regime di aiuti regionali. D'altra parte, detti orientamenti sarebbero stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale il giorno precedente all'adozione della legge n. 9/1998. Pertanto, essa ritiene che non era oggettivamente in grado di garantire, ab origine, la conformità della legge n. 9/1998 agli orientamenti del 1998.
- 260 La Commissione contesta gli argomenti della Regione Sardegna.
- 261 Secondo una costante giurisprudenza, la possibilità di invocare la tutela del legittimo affidamento è aperta a qualunque soggetto nel quale un'istituzione abbia ingenerato fondate aspettative. Tuttavia, il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato da un soggetto che abbia commesso una violazione manifesta della normativa vigente (sentenze della Corte 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2461, punto 30, e 14 luglio 2005, cause riunite C-65/02 P e C-73/02 P, ThyssenKrupp/Commissione, Racc. pag. I-6773, punto 41; sentenza del Tribunale 9 aprile 2003, causa T-217/01, Forum des migrants/Commissione, Racc. pag. II-1563, punto 76).
- 262 Nel caso di specie, come rilevato ai precedenti punti 177-180, in quanto le disposizioni di cui alla deliberazione n. 33/6 non rispettavano il requisito secondo il quale la domanda d'aiuto doveva precedere l'inizio dei lavori, la Regione Sardegna ha introdotto un regime di aiuti illegittimo perché non notificato alla Commissione. La Regione Sardegna, pertanto, ha violato la normativa vigente, in quanto non ha rispettato l'art. 88, n. 3, CE, ai sensi del quale gli Stati membri non possono dare esecuzione ai nuovi aiuti prima che la Commissione abbia adottato una decisione finale sulla loro compatibilità con il mercato comune.
- 263 Tale violazione era manifesta, dal momento che sia gli orientamenti del 1998 sia la decisione di approvazione menzionavano espressamente il requisito della domanda precedente all'inizio dei lavori.
- 264 Inoltre, in una nota del 28 settembre 1998, la Regione Sardegna ha assicurato alla Commissione che «la concessione delle agevolazioni previste dalla legge [n. 9/1998] potrà attenersi solo ad iniziative imprenditoriali da realizzare successivamente». Occorre ricordare, al riguardo, che il testo della legge n. 9/1998 non prevedeva, di per sé, la concessione di aiuti per progetti di investimenti iniziati precedentemente alla presentazione della domanda di aiuto. Pertanto, non è determinante che, nel corso del procedimento legislativo concernente detta legge, la Regione Sardegna non abbia potuto tenere conto, di fatto, degli orientamenti del 1998, pubblicati alla vigilia dell'adozione della legge. Per contro, i testi che introducono la possibilità di presentare domande di aiuti retroattivamente per progetti già iniziati, vale a dire il decreto n. 285/1999 e la deliberazione n. 33/6, sono stati adottati, rispettivamente, il 29 aprile 1999 e il 27 luglio 2000, e sono, pertanto, ampiamente posteriori sia alla pubblicazione degli orientamenti del 1998 sia alla decisione di approvazione.
- 265 Infine, risulta dal disposto stesso della deliberazione n. 33/6 che la Regione Sardegna era perfettamente consapevole del fatto che l'ammissione di domande di aiuto per progetti già iniziati violava il diritto comunitario, dato che la deliberazione n. 33/6 richiama le responsabilità dell'amministrazione regionale «conseguenti all'aver ufficialmente pubblicato direttive contenenti indicazioni che, come nel caso di specie, non sono conformi alle prescrizioni UE».

- 266 Conseguentemente, in applicazione della giurisprudenza menzionata al precedente punto 261, la Regione Sardegna non può avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento.
- 267 Occorre pertanto respingere il motivo attinente alla violazione di tale principio, nella parte in cui si fonda sull'asserito legittimo affidamento della Regione Sardegna.
- Sul legittimo affidamento dei beneficiari, relativo all'esistenza di una precedente decisione di approvazione ed alle circostanze del caso di specie
- 268 La Regione Sardegna, le intervenienti, la SF Turistico Immobiliare, la Timsas e la Grand Hotel Abi d'Oru fanno valere che i beneficiari degli aiuti in questione potevano nutrire un legittimo affidamento quanto alla compatibilità degli aiuti percepiti. Tale affidamento sarebbe tutelato, in particolare, dall'art. 14 del regolamento n. 659/1999.
- 269 Secondo dette parti, l'affidamento dei beneficiari negli aiuti controversi si fondava sull'esistenza della decisione di approvazione, sul fatto che la legge n. 9/1998 già precisava, essa stessa, tutti i criteri richiesti per la concessione di aiuti individuali, sulle assicurazioni prestate dalle autorità italiane e sulla decisione della Commissione 12 luglio 2000 di non sollevare obiezioni nei confronti di un regime di aiuti agli investimenti nelle aree depresse dell'Italia fino al 31 dicembre 2006 (aiuto di Stato N 715/99 – Italia), di cui una comunicazione succinta è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale (GU C 278, pag. 26) e che era relativa al regime di aiuti previsto dalla legge n. 488/92, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, relativo al rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, del 19 dicembre 1992 (GURI n. 299 del 21 dicembre 1992, pag. 3, e rettifica, GURI n. 301 del 23 dicembre 1992, pag. 40), regime che prevedeva che le spese ammissibili erano quelle sostenute successivamente alla data di chiusura del bando precedente rispetto a quello cui si riferiva la domanda di aiuto presentata.
- 270 Il loro affidamento sarebbe stato rafforzato dal decreto n. 285/1999 e dalla deliberazione n. 33/6, dai chiarimenti ottenuti dai servizi dell'amministrazione della Regione Sardegna quanto alla conformità degli aiuti al mercato comune, dal fatto che la Regione accoglieva regolarmente le domande di rimborso e dalla lentezza con la quale la Commissione conduceva i propri lavori, senza adottare misure di sospensione del versamento degli aiuti.
- 271 La SF Turistico Immobiliare sottolinea che tale affidamento non potrebbe essere messo in discussione dal fatto che né il decreto n. 285/1999 né la deliberazione n. 33/6 sono stati notificati alla Commissione. Sarebbe, infatti, eccessivo, secondo la SF Turistico Immobiliare, esigere che i beneficiari chiedano alla Regione Sardegna la prova formale della trasmissione alla Commissione di ogni misura che abbia un'incidenza sul procedimento, o che chiedano alla Commissione, dopo la concessione dell'aiuto, se ogni atto successivo e potenzialmente significativo le sia stato notificato.
- 272 La Commissione respinge gli argomenti delle ricorrenti e delle intervenienti.
- 273 Conformemente alla giurisprudenza, il diritto di valersi della tutela del legittimo affidamento presuppone la presenza contemporanea di tre condizioni. In primo luogo, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione comunitaria. In secondo luogo, tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto a cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili (v. sentenze del Tribunale 30 giugno 2005, causa T-347/03, Branco/Commissione, Racc. pag. II-2555, punto 102, e la giurisprudenza ivi citata; 23 febbraio 2006, causa T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie/Commissione, Racc. pag. II-319, punto 77, e 30 giugno 2009, causa T-444/07, CPEM/Commissione, Racc. pag. II-2121, punto 126).

- 274 Tuttavia, un legittimo affidamento nella regolarità di un aiuto di Stato, in linea di principio e salvo circostanze eccezionali, può essere fatto valere solamente qualora il detto aiuto sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'art. 88 CE. Un operatore economico diligente, infatti, deve di norma essere in grado di assicurarsi che tale procedura sia stata rispettata (sentenze della Corte 20 settembre 1990, Commissione/Germania, cit. al punto 232 supra, punto 14; 14 gennaio 1997, Spagna/Commissione, cit. al punto 232 supra, punto 51, e 20 marzo 1997, causa C-24/95, Alcan Deutschland, Racc. pag. I-1591, punto 25).
- 275 Nel caso di specie, come rilevato ai precedenti punti 168 e 180, la decisione di approvazione indicava chiaramente che l'approvazione della Commissione riguardava unicamente aiuti per progetti iniziati dopo la presentazione della domanda di aiuto e gli aiuti controversi, che non rispettavano tale requisito, non sono pertanto stati concessi nel rispetto del procedimento previsto dall'art. 88 CE. Ne consegue, conformemente alla giurisprudenza citata al punto precedente, che i beneficiari degli aiuti controversi non possono, in linea di principio, essere ammessi a invocare il legittimo affidamento quanto alla regolarità degli aiuti medesimi.
- 276 Certamente, la giurisprudenza non esclude la possibilità per i beneficiari di un aiuto illegittimo di invocare, nell'ambito del procedimento di recupero, circostanze eccezionali che possano aver legittimamente ingenerato il loro legittimo affidamento circa la regolarità dell'aiuto stesso, per opporsi al rimborso (sentenza della Corte 20 settembre 1990, Commissione/Germania, cit. al punto 232 supra, punto 16; sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, BFM e EFIM/Commissione, Racc. pag. II-3437, punto 69, e Fleuren Compost/Commissione, cit. al punto 132 supra, punto 136).
- 277 Tuttavia, risulta implicitamente dalla giurisprudenza della Corte (sentenze 20 settembre 1990, Commissione/Germania, cit. al punto 232 supra, punti 13-16, e Alcan Deutschland, cit. al punto 274 supra, punti 24 e 25) ed è stato espressamente affermato in più occasioni dal Tribunale (sentenze del Tribunale 8 giugno 1995, causa T-459/93, Siemens/Commissione, Racc. pag. II-1675, punti 104 e 105; 27 gennaio 1998, causa T-67/94, Ladbroke Racing/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 83, e Fleuren Compost/Commissione, cit. al punto 132 supra, punto 137) che tali beneficiari possono invocare dette circostanze eccezionali, sulla base delle pertinenti disposizioni del diritto nazionale, solamente nell'ambito del procedimento di recupero dinanzi ai giudici nazionali, gli unici cui spetta valutare le circostanze del caso di specie, se necessario dopo aver proposto alla Corte questioni pregiudiziali di interpretazione.
- 278 In ogni caso, nessuna delle circostanze dedotte nella specie dalle ricorrenti e dalle intervenienti può essere ritenuta tale da giustificare l'annullamento della decisione impugnata.
- 279 In primo luogo, quanto all'allegazione secondo la quale l'asserito legittimo affidamento dei beneficiari si fondava sull'esistenza della decisione di approvazione e sul fatto che la legge n. 9/1998 già precisava essa stessa tutti i criteri richiesti per la concessione degli aiuti individuali, sicché i beneficiari potenziali che soddisfacevano tali criteri si aspettavano di trarne il beneficio, discende da quanto rilevato ai precedenti punti 232-234 nonché al precedente punto 168 che né l'adozione della legge n. 9/1998 né la decisione di approvazione erano tali da fondare la certezza di poter legittimamente beneficiare degli aiuti controversi. Conseguentemente, tali atti non erano tali nemmeno da fondare il legittimo affidamento nei beneficiari degli aiuti controversi.
- 280 Né risulta alcunché di diverso dal punto 189 della sentenza del Tribunale 5 giugno 2001, causa T-6/99, ESF Elbe Stahlwerke Feralpi/Commissione (Racc. pag. II-1523), invocato dalla Regione Sardegna. Infatti, come la Commissione ha correttamente rilevato, nella causa sfociata in tale sentenza e contrariamente alle circostanze di cui alla presente controversia, essa aveva espressamente autorizzato gli aiuti in questione, con una decisione adottata a seguito della corretta notifica da parte dello

Stato membro interessato. È proprio per questa ragione che il Tribunale ha affermato che il principio della tutela del legittimo affidamento ostava ad un recupero degli aiuti in questione presso i beneficiari, sebbene la Commissione avesse poi, sulla base di nuove informazioni, accertato l'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune (sentenza ESF Elbe Stahlwerke Feralpi/Commissione, cit., punti 188 e 189).

- 281 In secondo luogo, con riferimento alle rassicurazioni fornite dalle autorità italiane, al decreto n. 285/1999, alla deliberazione n. 33/6, ai chiarimenti forniti dai servizi dell'amministrazione della Regione Sardegna quanto alla conformità degli aiuti al mercato comune e al fatto che la Regione Sardegna accoglieva regolarmente le domande di rimborso, è giocoforza constatare che tutti questi elementi costituiscono comportamenti delle autorità nazionali. Pertanto, essi non soddisfano il primo criterio previsto dalla giurisprudenza citata al precedente punto 273, secondo il quale è l'amministrazione comunitaria che deve aver fornito agli interessati le assicurazioni sulle quali si fonda il loro legittimo affidamento.
- 282 In terzo luogo, quanto all'asserita lentezza del procedimento della Commissione, a parte il fatto, rilevato al precedente punto 100, che la durata del procedimento di indagine formale non può essere considerata eccessiva nel caso di specie, la Commissione correttamente fa valere che qualsiasi inerzia apparente da parte sua è priva di significato nel caso in cui un regime di aiuti non le sia stato notificato (sentenza della Corte 11 novembre 2004, cause riunite C-183/02 P e C-187/02 P, Demesa e Territorio Histórico de Álava/Commissione, Racc. pag. I-10609, punto 52).
- 283 In quarto luogo, nemmeno la decisione della Commissione 12 luglio 2000, relativa al regime di aiuti previsto nella legge n. 488/92, che prevedeva, a determinate condizioni, l'ammissibilità delle spese poste in essere prima del deposito della domanda di aiuto, era tale da fondare il legittimo affidamento dei beneficiari degli aiuti controversi. Infatti, occorre ricordare che il principio generale stabilito dall'art. 87, n. 1, CE è quello del divieto degli aiuti di Stato. Secondo la giurisprudenza, le deroghe a tale principio devono essere interpretate restrittivamente (sentenza Fleuren Compost/Commissione, cit. al punto 132 supra, punto 75). Ne consegue che una decisione di non sollevare obiezioni ad un regime di aiuti riguarda soltanto la concessione effettiva degli aiuti appartenenti a detto regime e non può, pertanto, fondare il legittimo affidamento dei beneficiari potenziali di futuri progetti di aiuti simili quanto alla compatibilità con il mercato comune degli aiuti in questione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 2 dicembre 2008, cause riunite T-362/05 e T-363/05, Nuova Agricast e Cofra/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 80)
- 284 Di conseguenza, occorre respingere il motivo relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

Sul motivo attinente alla violazione delle disposizioni relative agli aiuti de minimis

- 285 Le intervenienti e la SF Turistico Immobiliare fanno valere che la Commissione ha violato le disposizioni applicabili in materia di aiuti de minimis.
- 286 Le intervenienti ritengono, al riguardo, che la Commissione avrebbe dovuto limitarsi ad ingiungere alla Regione Sardegna di recuperare la parte dell'importo degli aiuti versati eccedente il tetto di EUR 200 000 fissato dall'art. 2 del regolamento (CE) della Commissione 15 dicembre 2006, n. 1998, relativo all'applicazione degli articoli 87 [CE] e 88 [CE] agli aiuti d'importanza minore (GU L 379, pag. 5) o, in ogni caso, la parte eccedente il tetto di EUR 100 000 fissato dall'art. 2 del regolamento n. 69/2001.
- 287 La SF Turistico Immobiliare aggiunge che, escludendo che le spese sostenute prima della presentazione della domanda di aiuto siano considerate come effettuate a titolo di aiuto de minimis, la Commissione non ha tenuto conto della situazione eccezionale determinatasi nel territorio della Regione Sardegna a causa dell'accavallarsi di norme

in contrasto fra loro, di diversa fonte, tutte dirette a disciplinare gli aiuti nel settore turistico.

- 288 A suo avviso, gli aiuti de minimis sono esenti dall'obbligo di notificazione, comprendono «qualsiasi aiuto pubblico» e non pregiudicano la possibilità di ricevere altri aiuti per lo stesso progetto. I termini «progetto nella sua interezza» sarebbero interpretati in modo eccessivamente formale dalla Commissione sulla base della prima spesa indicata nel calcolo allegato alla domanda.
- 289 La Commissione confuta tali argomenti.
- 290 Occorre, anzitutto, determinare quale tra i diversi strumenti successivi in materia di aiuti de minimis sia applicabile *ratione temporis* ai fatti della presente causa. Tale materia, infatti, è stata oggetto, in successione, della comunicazione della Commissione relativa agli aiuti de minimis (GU 1996, C 68, pag. 9), del regolamento n. 69/2001 e del regolamento n. 1998/2006.
- 291 Conformemente al 'considerando' 5, terzo periodo, del regolamento n. 69/2001 e al 'considerando' 10 del regolamento n. 1998/2006, gli aiuti de minimis devono essere considerati concessi nel momento in cui il diritto di ricevere legittimamente questi aiuti è accordato al beneficiario, a norma del regime giuridico nazionale applicabile. Occorre rilevare, al riguardo, che dalle diverse tabelle contenute nella lettera della Regione Sardegna del 14 aprile 2003 risulta che le domande di aiuto relative agli aiuti controversi sono state presentate tra il 20 gennaio e il 31 marzo 2001. Ne discende che la data in cui tali aiuti sono stati concessi non può essere stata precedente al mese di aprile 2001. Orbene, ai sensi del suo art. 4, n. 1, il regolamento n. 69/2001 è entrato in vigore il 2 febbraio 2001, ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, il 13 gennaio 2001. Pertanto, nella specie vanno applicate le disposizioni relative agli aiuti de minimis contenute nel regolamento n. 69/2001.
- 292 Per quanto riguarda, poi, il contenuto delle disposizioni in questione, l'art. 2, rubricato «Aiuti de minimis», del regolamento n. 69/2001 dispone quanto segue:
- «1. Si ritiene che gli aiuti non corrispondano a tutti i criteri di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e che non siano pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3, qualora essi soddisfino le condizioni di cui ai paragrafi 2 e 3.
2. L'importo complessivo degli aiuti de minimis accordati ad una medesima impresa non può superare EUR 100 000 su un periodo di tre anni. Tale massimale si applica indipendentemente dalla forma degli aiuti o dall'obiettivo perseguito.
- (...)».
- 293 Peraltro, ai sensi del 'considerando' 5, quarto periodo, del regolamento n. 69/2001, «[l]a regola de minimis lascia impregiudicata la possibilità che le imprese ricevano, anche per lo stesso progetto, aiuti di Stato autorizzati dalla Commissione o rientranti in un regolamento di esenzione per categoria».
- 294 Infine, nel caso di specie, la decisione impugnata contiene i seguenti passi relativi all'applicazione della regola de minimis.
- 295 Ai sensi del punto 68 della decisione impugnata:
- «[L]a Commissione non ritiene [ammissibili] gli argomenti addotti da parte italiana riguardo alla regola "de minimis", perché detta regola non può essere usata per eludere l'obbligo posto dagli orientamenti [del 1998] di presentare la domanda di aiuto prima dell'inizio dell'esecuzione del progetto, affinché sia rispettato il principio

dell'effetto d'incentivazione. Infatti, l'ammontare pertinente che deve essere preso in considerazione dovrebbe riguardare il progetto nella sua interezza e non solo la parte dell'aiuto concessa prima della domanda d'aiuto. La Commissione non può pertanto accettare la possibilità di ritenere ammissibili i lavori iniziali in base alla regola de minimis, ovviando alla norma contemplata dagli orientamenti [del 1998]».

296 Al punto 73 della decisione impugnata, la Commissione ha esposto quanto segue:

«[II] parere di incompatibilità [degli aiuti concessi sulla base della deliberazione n. 33/6] si applica a tutti gli aiuti concessi a progetti le cui spese ammissibili sono state sostenute prima della presentazione di una domanda di aiuto, sulla base delle misure di attuazione pertinenti in vigore al momento della presentazione della domanda, superiori all'importo de minimis al quale il beneficiario avrebbe potuto avere accesso al momento considerato, calcolato conformemente all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 69/2001».

297 Dal combinato disposto di tali due punti discende che la Commissione non ha inteso escludere, in assoluto, l'applicazione della regola de minimis agli aiuti controversi. Si deve ricordare, al riguardo, che la Commissione, nella decisione impugnata, si è pronunciata solo in ordine al regime di aiuti come modificato dalla deliberazione n. 33/6. La decisione impugnata, pertanto, non esclude affatto che la regola de minimis possa trovare applicazione riguardo a taluni aiuti individuali concessi sulla base di tale regime.

298 Per contro, la Commissione ha ritenuto che l'applicazione della regola presupponesse che l'importo totale dell'aiuto percepito per un dato progetto si situasse entro la soglia de minimis disponibile per l'impresa in questione e che, pertanto, non fosse possibile limitarsi a dedurre l'importo corrispondente a tale soglia dall'importo dell'aiuto da recuperare, né limitarsi a tener conto dell'importo corrispondente ai lavori effettivamente eseguiti precedentemente alla presentazione della domanda di aiuto.

299 Le parti, quindi, si oppongono solo quanto alla questione se sia possibile, ai fini dell'applicazione della regola de minimis, frazionare gli aiuti relativi ad un progetto concreto, per poter beneficiare di detta regola quanto all'importo inferiore alla soglia applicabile o se, al contrario, occorra considerare un aiuto relativo a un progetto concreto come indivisibile e escludere l'applicazione della regola de minimis quanto agli aiuti che superano la soglia.

300 In assenza di disposizioni esplicite al riguardo nel regolamento n. 69/2001, occorre valutare detta questione alla luce della ratio della regola de minimis.

301 Al riguardo, occorre rilevare che, al punto 3.2. della sua comunicazione relativa alla disciplina comunitaria in materia di aiuti a favore delle piccole e medie imprese (GU 1992, C 213, pag. 2), la Commissione ha motivato la prima introduzione della regola de minimis con la circostanza che «non ogni aiuto ha un impatto sensibile sul commercio e sulla concorrenza tra gli Stati membri», il che varrebbe «in particolare per gli aiuti di minima entità», nonché con la preoccupazione «di una semplificazione amministrativa a favore delle PMI». In tal senso, sarebbe «opportuno che gli aiuti fino ad un certo importo, al di sotto del quale si può presumere che non trovi applicazione l'articolo [87], paragrafo 1, [CE] non siano più soggetti all'obbligo di previa notifica alla Commissione».

302 Del pari, al secondo comma della sua comunicazione del 1996 relativa agli aiuti de minimis (v. supra, punto 290), la Commissione ha nuovamente invocato «i fini di una semplificazione amministrativa sia per gli Stati membri che per i servizi della Commissione – che deve poter concentrare le sue risorse sui casi d'effettiva importanza a livello comunitario».

- 303 Quanto al regolamento n. 69/2001, esso non contiene 'considerando' esplicitamente dedicati alla ratio legis della regola de minimis e si limita ad enunciare i seguenti elementi:
- «Alla luce dell'esperienza maturata dalla Commissione è possibile stabilire che gli aiuti non eccedenti un massimale di EUR 100 000 su un periodo di tre anni non incidono sugli scambi tra gli Stati membri, non falsano né minacciano di falsare la concorrenza e non rientrano pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE]» ('considerando' 5, primo capoverso, del regolamento n. 69/2001).
- 304 Da queste considerazioni si evince che l'obiettivo della regola de minimis consiste nella semplificazione delle procedure amministrative, sia nell'interesse dei beneficiari di aiuti di importanza relativamente modesta e pertanto non suscettibili di falsare la concorrenza sia nell'interesse della Commissione, che deve poter concentrare le sue risorse sui casi d'effettiva importanza a livello comunitario.
- 305 A tal riguardo, si deve rilevare che il fatto di ammettere il frazionamento di un aiuto al fine di far beneficiare della regola de minimis una parte di esso non contribuirebbe al perseguimento di detto obiettivo. Infatti, il semplice fatto di dedurre dall'importo di un aiuto previsto a favore di un'impresa l'importo corrispondente alla soglia de minimis non esime né la Commissione dal compito di dover esaminare la compatibilità con il mercato comune dell'aiuto in questione per l'importo che supera tale soglia, né l'impresa di cui è causa dall'onere di attendere l'esito di tale esame prima di poterne beneficiare o, nell'ipotesi di un aiuto illegittimo, di doverlo, eventualmente, restituire.
- 306 Inoltre, come la Commissione ha correttamente fatto valere nella sua risposta a un quesito scritto del Tribunale, l'ammissione del frazionamento, nel contesto della vicenda in esame, potrebbe condurre a eludere il principio secondo il quale qualsiasi aiuto per essere compatibile deve avere un effetto incentivante per l'importo totale dell'aiuto concesso. Infatti, nell'ipotesi in cui le somme riferibili ai lavori effettuati prima della presentazione della domanda di aiuto siano inferiori alla soglia di EUR 100 000 e non costituiscano quindi un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, si dovrebbe pertanto concludere che nessun aiuto è stato concesso anteriormente alla domanda d'aiuto. Di conseguenza, il progetto dovrebbe considerarsi iniziato dopo l'introduzione della domanda d'aiuto, mentre, in realtà, tale requisito non è stato rispettato.
- 307 Un tale risultato rischierebbe di compromettere gli obiettivi perseguiti dal controllo degli aiuti di Stato in genere, dal momento che esso potrebbe scoraggiare gli Stati membri e le imprese dall'adoperarsi per rispettare l'obbligo di non concedere aiuti di Stato prima che la Commissione abbia potuto pronunciarsi in ordine alla loro compatibilità con il mercato comune. Infatti, anche se le somme corrispondenti ai lavori effettuati prima dell'introduzione della domanda di aiuto si situassero al di sopra della soglia di EUR 100 000, i beneficiari potrebbero avere allora la garanzia che almeno una parte di un aiuto versato illegittimamente non sarebbe recuperata. Orbene, come la Commissione ha correttamente fatto valere, la regola de minimis non è intesa a garantire a ogni impresa cui siano stati concessi aiuti illegittimi di poter beneficiare di una franchigia fino a concorrenza della soglia de minimis.
- 308 Quest'ultima considerazione è rafforzata dall'analisi della nozione stessa di «aiuto de minimis». Tale nozione, infatti, indica che deve trattarsi di un aiuto di entità esigua. Orbene, il fatto di consentire il frazionamento ex post degli aiuti d'importo superiore alla soglia applicabile a tal riguardo implicherebbe di far beneficiare in parte della regola de minimis aiuti che non erano di importo esiguo al momento della loro concessione.
- 309 È pur vero che, dopo aver recuperato l'intero importo dell'aiuto illegittimamente erogato, lo Stato membro in questione può, in linea di principio, decidere di concedere immediatamente all'impresa un nuovo aiuto de minimis fino a concorrenza della soglia

di EUR 100 000. Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione nella sua risposta al quesito scritto del Tribunale, ciò richiede una nuova decisione di attribuzione di fondi pubblici da parte dello Stato membro, che resta libero nella sua decisione, sicché il divieto di frazionamento non può essere considerato come una mera regola di forma.

- 310 Occorre, pertanto, interpretare l'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento n. 69/2001 nel senso che l'esonero dall'obbligo di notifica previsto dall'art. 88, n. 3, CE non può essere applicato a importi che fanno parte di un aiuto il cui importo totale ecceda la soglia di EUR 100 000 su un periodo di tre anni.
- 311 In ogni caso, l'accoglimento espresso di tale interpretazione restrittiva all'art. 2, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1998/2006 deve pertanto essere inteso nel senso che introduce un chiarimento e non nel senso che introduce un nuovo requisito all'applicazione della regola de minimis.
- 312 Conseguentemente, deve essere respinto l'argomento delle intervenienti, secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto limitarsi ad ingiungere alla Regione Sardegna di recuperare la parte dell'importo degli aiuti versati eccedente la soglia di EUR 200 000 o, quantomeno, eccedente la soglia di EUR 100 000. Parimenti, occorre respingere l'argomento della SF Turistico Immobiliare, secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto considerare soltanto la parte delle spese sostenute prima della presentazione della domanda di aiuto, ai fini dell'applicazione della regola de minimis.
- 313 Ciò non esclude la possibilità che, nel contesto della valutazione di ogni caso particolare, cui le autorità italiane dovranno procedere in sede di recupero degli aiuti controversi, si possa stabilire che taluni progetti iniziati prima della presentazione della domanda di aiuto e che pertanto non possono beneficiare di un aiuto ai sensi del regime introdotto dalla legge n. 9/1998, sono funzionalmente indipendenti da altri progetti che sono stati iniziati solo successivamente alla data della presentazione della domanda di aiuto e, pertanto, potrebbero beneficiare di un aiuto ai sensi del medesimo regime. Tuttavia, si tratta, in questo caso, di una questione che non spetta al Tribunale decidere nel contesto delle presenti cause.
- 314 Di conseguenza, occorre respingere il motivo vertente sulla violazione delle disposizioni relative agli aiuti de minimis.
- 315 Pertanto, i ricorsi devono essere integralmente respinti.

Sulle spese

- 316 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché le ricorrenti e le intervenienti sono rimaste soccombenti, devono essere condannate alle spese, conformemente alla domanda della Commissione in tal senso.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Le cause T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08 sono riunite ai fini della sentenza.**
- 2) I ricorsi sono respinti.**

- 3) Le ricorrenti sopporteranno le proprie spese, nonché quelle della Commissione, ad esclusione di quelle da essa sostenute a causa dell'intervento.**
- 4) Le intervenienti nella causa T-394/08 sopporteranno le proprie spese, nonché quelle della Commissione relative all'intervento.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 settembre 2011.

Firme

Indice

Fatti

Decisione impugnata

Procedimento

Conclusioni delle parti

In diritto

1. Sulla ricevibilità di alcune censure sollevate dalle intervenienti nella causa T-394/08
2. Sulla ricevibilità di alcune censure sollevate in fase di replica
 - Causa T-394/08
 - Causa T-408/08
 - Causa T-453/08
 - Causa T-454/08
3. Sulla ricevibilità dei motivi attinenti all'illegittimità della decisione di rettifica
 - Sulla natura giuridica della decisione di rettifica
 - Sulle conseguenze, nel caso di specie, quanto alla ricevibilità dei motivi attinenti all'illegittimità della decisione di rettifica
4. Sui motivi relativi a vizi procedurali
 - Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 88, n. 2, CE e del regolamento n. 659/1999
 - Sulla censura relativa alla violazione dell'art. 9 del regolamento n. 659/1999

- Sulla censura relativa alla carenza di istruttoria
- Sulla censura relativa al mancato rispetto dei termini previsti dal regolamento n. 659/1999
- Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 254, n. 3, CE e dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 659/1999
- Sul motivo attinente a difetti di motivazione della decisione impugnata
 - Sulla censura relativa al difetto di motivazione quanto alla violazione del principio della durata ragionevole del procedimento
 - Sulla censura relativa al difetto di motivazione della qualificazione dell'aiuto quale nuovo aiuto illegale
 - Sulla censura relativa al difetto di motivazione quanto all'incompatibilità degli aiuti sotto il profilo del loro apporto allo sviluppo regionale
 - Sulla censura attinente al difetto di motivazione quanto alla valutazione dell'effetto incentivante degli aiuti controversi
 - Sulla censura relativa al difetto di motivazione della omessa applicazione della regola de minimis
 - Sulla censura relativa al difetto di motivazione dell'ordine di recupero
- 5. Sui motivi attinenti al merito
 - Sul motivo attinente all'assenza di fondamento giuridico della decisione di rettifica
 - Sul motivo attinente ad uno sviamento di potere nell'adozione della decisione di rettifica
 - Sul motivo attinente al fatto che la decisione di approvazione non menzionava il requisito della previa domanda
 - Sul motivo attinente all'erronea qualificazione degli aiuti come illegali, piuttosto che come attuati abusivamente
 - Sul motivo attinente all'inapplicabilità degli orientamenti del 1998
 - Sull'applicabilità ratione temporis degli orientamenti del 1998
 - Sull'argomento relativo alle disposizioni inerenti al regime precedente
 - Sull'argomento relativo al contesto normativo nazionale
 - Sull'eccezione di illegittimità del punto 4.2 degli orientamenti del 1998
 - Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità
 - Nel merito
 - Sul motivo attinente a un errore manifesto nella valutazione dell'esistenza di un effetto di incentivazione
 - Sugli argomenti relativi alla situazione particolare o al comportamento dei beneficiari degli aiuti controversi
 - Sull'argomento secondo il quale la mera entrata in vigore della legge n. 9/1998 conferirebbe alle imprese la sicurezza di poter beneficiare dell'aiuto
 - Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 87, n. 3, CE

Sul motivo attinente alla violazione del principio di imparzialità e del principio della tutela della concorrenza
Sul motivo attinente alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

Sul legittimo affidamento della Regione Sardegna, relativo all'inesistenza di orientamenti al momento dell'adozione della legge n. 9/1998

Sul legittimo affidamento dei beneficiari, relativo all'esistenza di una precedente decisione di approvazione ed alle circostanze del caso di specie

Sul motivo attinente alla violazione delle disposizioni relative agli aiuti de minimis

Sulle spese

* Lingua processuale: l'italiano.