CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL VERICA TRSTENJAK
Apresentadas em 16 de Dezembro de 2010[1]

Índice

I — Quadro jurídico ..... I - 4737

II — Matéria de facto e procedimento administrativo ..... I - 4739

A — Regime das reduções dos encargos sociais ..... I - 4739

B — O procedimento na Comissão ..... I - 4740

C — A decisão recorrida ..... I - 4741

III — Processo no Tribunal Geral e o acórdão recorrido ..... I - 4743

A — Processo no Tribunal Geral ..... I - 4743

B — O acórdão recorrido ..... I - 4743

IV — O processo no Tribunal de Justiça ..... I - 4744

V — Quanto ao recurso subordinado da Comissão ..... I - 4746

A — Quanto à litispendência ..... I - 4746

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4746

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4747

3. Apreciação jurídica ..... I - 4748

a) Quanto à necessidade de examinar a admissibilidade do recurso do Comitato ..... I - 4748

b) Quanto à cessação da litispendência em caso de desistência do recurso anterior ..... I - 4749

1 — Língua original: alemão; língua do processo: italiano.

c) Quanto à identidade dos fundamentos ..... I - 4750

d) Conclusão ..... I - 4751

B — Quanto à afectação individual das partes recorrentes ..... I - 4752

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4752

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4752

3. Apreciação jurídica ..... I - 4754

a) Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça ..... I - 4754

b) Quanto às objecções da Comissão ..... I - 4755

i) Quanto à vinculação ao dever de reembolso ..... I - 4755

ii) Quanto à determinabilidade suficiente ..... I - 4757

iii) Quanto ao desaparecimento do interesse em agir ..... I - 4757

iv) Quanto às consequências indesejáveis ..... I - 4758

v) Quanto ao carácter contraditório dos resultados ..... I - 4759

c) Conclusão ..... I - 4760

C — Quanto à legitimidade activa do Comitato ..... I - 4760

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4760

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4761

3. Apreciação jurídica ..... I - 4761

D — Quanto ao interesse em agir ..... I - 4763

E — Conclusão ..... I - 4763

VI — Quanto aos recursos da Italgas, do Hotel Cipriani e do Comitato ..... I - 4763

A — Quanto ao carácter compensatório das reduções dos encargos sociais ..... I - 4764

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4764

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4765

3. Apreciação jurídica ..... I - 4766

a) Quanto à interpretação do conceito de benefício ..... I - 4766

b) Quanto ao erro de fundamentação ..... I - 4767

c) Quanto ao critério do operador privado ..... I - 4768

d) Conclusão ..... I - 4768

B — Quanto ao exame do requisito relativo ao falseamento da concorrência e à afectação do comércio interestadual ..... I - 4769

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4769

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4771

3. Apreciação jurídica ..... I - 4774

a) Apreciação do regime de reduções dos encargos sociais ..... I - 4775

i) Quanto ao critério de apreciação e ao ónus da prova ..... I - 4775

— Quanto ao critério de apreciação ..... I - 4775

— Quanto ao ónus da prova ..... I - 4776

— Conclusão provisória ..... I - 4777

ii) Quanto à aplicação do critério de apreciação ..... I - 4777

— Quanto à prova do falseamento da concorrência e da afectação do comércio interestadual ..... I - 4777

— Quanto à necessidade de examinar todos os casos individuais ..... I - 4778

— Quanto à necessidade de examinar a situação individual da Italgas e do Hotel Cipriani ..... I - 4779

— Quanto à necessidade de analisar determinadas sectores económicos ..... I - 4779

— Quanto ao princípio da não discriminação ..... I - 4780

— Quanto ao desvirtuamento dos elementos de prova .... I - 4780

iii) Conclusão provisória ..... I - 4781

b) Quanto à ordem de recuperação ..... I - 4781

i) Quanto aos erros de direito na fundamentação do Tribunal Geral ..... I - 4781

— Quanto à fundamentação do Tribunal Geral ..... I - 4781

— Quanto aos erros de direito nesta interpretação ..... I - 4782

— Conclusão provisória ..... I - 4783

ii) Substituição da fundamentação ..... I - 4783

— Quanto ao conteúdo da exigência de recuperação ..... I - 4784

— Quanto à compatibilidade desse ponto de vista com o artigo 87.º CE e com o sistema de controlo dos auxílios ... I - 4784

iii) Conclusão provisória ..... I - 4787

c) Conclusão ..... I - 4787

C — Quanto aos serviços de interesse económico geral ..... I - 4788

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4788

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4788

3. Apreciação jurídica ..... I - 4788

D — Quanto à aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE ..... I - 4789

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4789

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4790

3. Apreciação jurídica ..... I - 4790

E — Quanto à aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE ..... I - 4791

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4791

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4792

3. Apreciação jurídica ..... I - 4792

F — Quanto à aplicação do artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999 ..... I - 4794

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4794

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4795

3. Apreciação jurídica ..... I - 4796

G — Quanto à aplicação do artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999 ..... I - 4797

1. Fundamentação do acórdão recorrido ..... I - 4797

2. Principais argumentos das partes ..... I - 4797

3. Apreciação jurídica ..... I - 4798

VII — Resumo ..... I - 4798

VIII — Conclusão ..... I - 4799

1. Os presentes recursos têm por objecto o acórdão do Tribunal Geral, de 28 de Novembro de 2008, nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00, Hotel Cipriani e o./Comissão [2] (a seguir «acórdão recorrido»). Neste acórdão, o Tribunal Geral declarou admissíveis mas julgou improcedentes os recursos, interpostos sob esses números, da Decisão da Comissão 2000/394/CE, de 25 de Novembro de 1999, relativa às medidas de auxílio a favor das empresas situadas nos territórios de Veneza e de Chioggia, previstas pelas Leis n.º 30/1997 e n.º 206/1995, que estabelecem a redução dos encargos sociais [3] (a seguir «decisão recorrida»).

2. Todas as partes no recurso pedem a anulação do acórdão recorrido. A Comissão entende que o Tribunal Geral devia ter logo declarado inadmissíveis os recursos nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00. As outras partes entendem que o Tribunal Geral devia ter julgado procedentes esses recursos e anulado a decisão recorrida.

2 — Colect., p. II-3269.

3 — JO L 150, p. 50.

I — Quadro jurídico [4]

3. O artigo 87.º, n.os 1 e 3, CE estabelece:

«1. Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

[...]

3. Podem ser considerados compatíveis com o mercado comum:

[...]

c) Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum;

4 — Com base na terminologia utilizada no TUE e no TFUE, utilizarei o conceito de «direito da União» para designar quer o direito comunitário quer o direito da União. As diferentes disposições de direito primário citadas são as que eram aplicáveis *ratione temporis*.

d) Os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade num sentido contrário ao interesse comum;

[...]»

4. O artigo 88.º, n.º 2, CE prevê:

«Se, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, a Comissão verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 87.º, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, determina que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.

Se o Estado em causa não der cumprimento a esta decisão no prazo fixado, a Comissão ou qualquer outro Estado interessado pode recorrer directamente ao Tribunal de Justiça, em derrogação do disposto nos artigos 226.º e 227.º»

5. Os artigos 13.º, 14.º e 15.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE [5] prevêem:

«*Artigo 13.º*

Decisões da Comissão

1. O exame de um auxílio eventualmente ilegal conduz a uma decisão nos termos dos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 4.º Em caso de decisão de início de um procedimento formal de investigação, este é encerrado por uma decisão, nos termos do artigo 7.º Em caso de incumprimento de uma injunção para prestação de informações, a decisão será tomada com base nas informações disponíveis.

[...]

Artigo 14.º

Recuperação do auxílio

1. Nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do

5 — JO L 83, p. 1.

beneficiário, adiante designada "decisão de recuperação". A Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário.

[...]

3. Sem prejuízo de uma decisão do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 185.º do Tratado, a recuperação será efectuada imediatamente e segundo as formalidades do direito nacional do Estado-Membro em causa, desde que estas permitam uma execução imediata e efectiva da decisão da Comissão. Para o efeito e na eventualidade de um processo nos tribunais nacionais, os Estados-Membros interessados tomarão as medidas necessárias previstas no seu sistema jurídico, incluindo medidas provisórias, sem prejuízo da legislação comunitária.

Artigo 15.º

Prazo de prescrição

1. Os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos.

2. O prazo de prescrição começa a contar na data em que o auxílio ilegal tenha sido concedido ao beneficiário, quer como auxílio individual, quer como auxílio ao abrigo de um regime de auxílio. O prazo de prescrição é interrompido por quaisquer actos relativos ao auxílio ilegal praticados pela Comissão ou por um Estado-Membro a pedido desta. Cada interrupção inicia uma nova contagem de prazo. O prazo de prescrição será suspenso enquanto a decisão da Comissão for objecto de um processo no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

3. Qualquer auxílio cujo prazo de prescrição tenha caducado será considerado um auxílio existente.»

II — Matéria de facto e procedimento administrativo

A — *Regime das reduções dos encargos sociais*

6. O Decreto Ministerial italiano, de 5 de Agosto de 1994 definiu, para o período compreendido entre 1994 e 1996, os critérios de concessão das reduções e isenções de encargos sociais nos termos do artigo 59.º do Decreto do Presidente da República, de 6 de Março de 1978, que institui um regime especial em matéria de reduções e isenções dos encargos sociais devidos pelos empregadores ao Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale (Instituto Nacional da Segurança

Social, a seguir «INPS»), no Mezzogiorno. O artigo 1.º deste decreto ministerial prevê uma redução geral dos encargos sociais devidos pelos empregadores. O artigo 2.º deste mesmo decreto prevê a isenção de encargos sociais para os novos postos de trabalho criados nas empresas durante um ano a partir da data da admissão de um trabalhador desempregado.

7. Na sequência da notificação deste decreto ministerial, a Comissão declarou, pela Decisão 95/455/CE, de 1 de Março de 1995, relativa às disposições em matéria de reduções, no Mezzogiorno, dos encargos sociais suportados pelas empresas e assunção pelo fisco de alguns desses encargos [6], que as reduções e isenções dos encargos sociais eram compatíveis com o mercado comum se cumprissem um certo número de requisitos.

8. Com a Lei italiana n.º 206/1995, o regime de auxílios previsto no decreto ministerial para os anos de 1995 e 1996 foi alargado às empresas situadas no território insular de Veneza e de Chioggia. A Lei italiana n.º 30/1997 prorrogou este regime para o ano de 1997.

9. Nos termos do artigo 1.º do decreto ministerial, as reduções de encargos sociais concedidas a empresas situadas no território de Veneza e de Chioggia ascendiam a uma média anual de 37,7 milhões de euros [7], repartidas por 1 645 empresas, as isenções de encargos sociais concedidas nos termos do artigo 2.º do decreto ministerial ascendiam a 292 831 euros [8], anuais, repartidas por 165 empresas.

B — *O procedimento na Comissão*

10. Após as autoridades italianas terem notificado à Comissão a Lei n.º 30/1997, por carta de 10 de Junho de 1997, em conformidade com o disposto na Decisão 95/455 [9], a Comissão solicitou, por carta de 1 de Julho de 1997, seguida de uma carta de insistência de 28 de Agosto de 1997, informações suplementares relativas ao alargamento do âmbito de aplicação das reduções e isenções de encargos sociais a favor das empresas situadas em Veneza e em Chioggia (a seguir «reduções dos encargos sociais»).

11. As autoridades italianas suspenderam o regime de reduções dos encargos sociais em causa em 1 de Dezembro de 1997.

12. Não tendo recebido qualquer resposta, a Comissão comunicou à República Italiana, por carta de 17 de Dezembro de 1997, a sua decisão de iniciar o procedimento formal de exame, previsto no artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE, relativamente a estas reduções dos encargos sociais. A decisão de dar início

6 — JO L 265, p. 23.
7 — 73 mil milhões de liras italianas.
8 — 567 milhões de liras italianas.
9 — V. *supra*, n.º 7 das presentes conclusões.

ao procedimento foi publicada no Jornal Oficial de 18 de Fevereiro de 1998.

13. Por carta de 17 de Março de 1998, o Comitato «Venezia vuole vivere» (a seguir «Comitato») apresentou as suas observações e entregou um relatório, acompanhado de um estudo realizado pelo Consorzio per la ricerca e la formazione (a seguir «COSES»), de Março de 1998, que tinha por objecto as dificuldades com que as empresas que operam na região lagunar se deparavam em relação às empresas situadas em terra firme.

14. Por carta de 18 de Maio de 1998, a cidade de Veneza apresentou igualmente observações, acompanhadas de um primeiro estudo efectuado pelo COSES sobre o mesmo assunto, de Fevereiro de 1998. Nas suas observações, a cidade de Veneza sublinhou que, entre os beneficiários dos auxílios, figuravam as empresas municipais, responsáveis pela prestação de um serviço de interesse económico geral e às quais se aplicava o artigo 86.º, n.º 2, CE. Todas estas observações foram transmitidas à República Italiana.

15. As autoridades italianas apresentaram as suas observações por carta de 23 de Janeiro de 1999. Nessa carta, as referidas autoridades alegaram que as empresas que operam nos sectores da construção, do comércio, da hotelaria e dos serviços de interesse económico geral não podiam participar nas trocas comerciais. Por carta de 10 de Junho de 1999, as autoridades italianas informaram a Comissão de que faziam suas as observações apresentadas pela cidade de Veneza.

16. Por decisão de 23 de Junho de 1999, a Comissão intimou a República Italiana para que esta lhe fornecesse todos os documentos e informações necessários para esclarecer o papel das empresas municipais e apreciar a compatibilidade das medidas de redução de encargos sociais em causa com o mercado comum. As autoridades italianas responderam por carta de 27 de Julho de 1999.

17. Em 12 de Outubro de 1999, realizou-se uma reunião em Bruxelas entre as autoridades italianas e os representantes da Comissão.

C — *A decisão recorrida*

«18. Nos termos do artigo 1.º, primeiro parágrafo, da decisão recorrida, sem prejuízo do disposto nos seus artigos 3.º e 4.º, os auxílios a que a Itália deu execução a favor das empresas localizadas nos territórios de Veneza e Chioggia, sob forma de reduções dos encargos sociais, nos termos da Lei n.º 30/1997 e da Lei n.º 206/1995, que remetem para o artigo 2.º do decreto ministerial de 5 de Agosto de 1994, são compatíveis com o mercado

comum quando concedidos às seguintes empresas:

a) PME na acepção do enquadramento comunitário dos auxílios estatais às pequenas e médias empresas;

b) Empresas que não são abrangidas por esta definição e que estão localizadas numa zona elegível para a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º CE;

c) Qualquer outra empresa que contrate certas categorias de trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho, segundo as orientações relativas aos auxílios ao emprego».

19. No artigo 1.º, n.º 2, da decisão recorrida, a Comissão declarou que os referidos auxílios constituem auxílios incompatíveis com o mercado comum quando concedidos a empresas que não sejam PME e que estejam localizadas fora das zonas elegíveis para a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º CE.

20. O artigo 2.º da decisão recorrida prevê que, sem prejuízo do disposto nos seus artigos 3.º e 4.º, os auxílios a que a Itália deu execução sob forma de reduções dos encargos sociais, nos termos do artigo 1.º do decreto ministerial, de 5 de Agosto de 1994, são incompatíveis com o mercado comum.

21. O artigo 3.º da decisão recorrida estabelece que os auxílios a que a Itália deu execução a favor das empresas ASPIV e Consorzio Venezia Nuova são compatíveis com o mercado comum, respectivamente ao abrigo da derrogação prevista no n.º 2 do artigo 86.º CE e da derrogação prevista no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º CE.

22. Nos termos do artigo 4.º da decisão recorrida, as medidas a que a Itália deu execução a favor das empresas ACTV, Panfido SpA e AMAV não constituem auxílios na acepção do artigo 87.º CE.

23. Por força do artigo 5.º, primeiro parágrafo, da decisão recorrida, a Itália deverá tomar todas as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios incompatíveis com o mercado comum referidos no segundo parágrafo do artigo 1.º e no artigo 2.º e já colocados ilegalmente à sua disposição. O artigo 5.º, segundo parágrafo, primeiro período, da decisão recorrida prevê que a recuperação será efectuada segundo os procedimentos de direito interno.

III — Processo no Tribunal Geral e o acórdão recorrido

A — *Processo no Tribunal Geral*

24. Além das petições que deram origem aos processos de recurso, deram entrada no Tribunal Geral, dentro dos prazos estabelecidos, 56 outras petições de recurso contra a decisão controvertida.

25. No âmbito das medidas de organização do processo, o Tribunal Geral verificou se as autoridades italianas se consideravam obrigadas, com base no artigo 5.º da decisão recorrida, a proceder à recuperação das reduções dos encargos sociais junto de cada recorrente. Na medida em que as autoridades italianas o negaram, o Tribunal Geral declarou inadmissíveis os recursos por despachos de 10 de Março de 2005, por falta de interesse em agir [10]. Entre eles contava-se o recurso da co-recorrente do Comitato no processo T-274/00, Verde Sport. Posteriormente, o Comitato desistiu do seu recurso no processo T-274/00 [11].

26. A seguir, com o acordo das partes recorrentes e das outras partes, o Tribunal Geral escolheu os processos T-221/00, T-254/00, T-270/00 e T-277/00 como processos-piloto [12]. O Tribunal Geral suspendeu a instância nos restantes processos, na medida em que os recursos não foram declarados inadmissíveis.

B — *O acórdão recorrido*

27. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que eram admissíveis os recursos nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00. Neste contexto rejeitou, em especial, as excepções de inadmissibilidade invocadas pela Comissão, baseadas na litispendência anterior de recursos do Comitato, bem como na falta de legitimidade activa das partes recorrentes. Contudo, o Tribunal Geral julgou os recursos improcedentes. Em particular, negou que a Comissão tivesse violado os artigos 87.º, n.º 1, CE, 86.º, n.º 2, CE, 87.º, n.º 3, alíneas b), c), d) e e), CE, os artigos 14.º e 15.º do Regulamento n.º 659/1999, bem como o princípio da igualdade de tratamento e o dever de fundamentação.

10 — V. despachos do Tribunal Geral de 10 de Março de 2005, Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia e o./Comissão, T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, T-245/00 a T-248/00, T-250/00, T-252/00, T-256/00 a T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, T-274/00 a T-276/00, T-281/00, T-287/00 e T-296/00, Colect., p. II-787 e Confartigianato Venezia e o./Comissão, T-266/00, Baglioni Hotels e Sagar/Comissão, T-269/00, Unindustria e o./Comissão, T-273/00, e Principessa/Comissão, T-288/00, não publicados na Colectânea. Nestes despachos alguns dos recursos foram também julgados inadmissíveis por litispendência.

11 — Despacho do Tribunal Geral de 12 de Setembro de 2005, Comitato «Venezia vuole vivere» (T-274/00, não publicado na Colectânea).

12 — No processo T-221/00 verificou-se a desistência do recurso, despacho do Tribunal Geral de 14 de Outubro de 2008, Casino municipale di Venezia/Comissão (T-221/00, não publicado na Colectânea).

IV — O processo no Tribunal de Justiça

28. Por petição de 11 de Fevereiro de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 18 de Fevereiro de 2009, o Comitato interpôs recurso do acórdão recorrido. O Comitato conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Dar provimento ao recurso;

— Anular, em consequência, o acórdão recorrido e a decisão recorrida; a título subsidiário, anular o artigo 5.º da decisão recorrida, na medida em que estabelece uma obrigação de recuperar o montante das reduções dos encargos sociais e impõe a cobrança de juros a partir da data em que essas quantias foram colocadas à disposição dos beneficiários, até à data em que tenham sido efectivamente restituídas;

— Condenar a Comissão nas despesas do processo na primeira e na segunda instância.

29. Ao referido recurso foi atribuído o número de processo C-71/09 P.

30. Por petição de 10 de Fevereiro de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 18 de Fevereiro de 2009, o Hotel Cipriani Srl (a seguir «Hotel Cipriani») interpôs recurso do acórdão recorrido. Ele conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Anular o acórdão recorrido;

— Deferir os pedidos formulados no processo em primeira instância, em especial

— anular a decisão recorrida;

— a título subsidiário, anular o artigo 5.º da decisão recorrida, na medida em que a ordem de recuperação prevista nesta disposição se refere também a auxílios abrangidos pelo *princípio de minimis* e/ou anular o artigo 5.º na parte em que este prevê que os juros serão cobrados a uma taxa superior à que a empresa paga pelas suas próprias dívidas.

31. Ao referido recurso foi atribuído o número de processo C-73/09 P.

32. Por petição de 16 de Fevereiro de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Fevereiro de 2009, a Società Italiana per il gas SpA (Italgas) (a seguir «Italgas») interpôs recurso do acórdão recorrido. Ela conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Anular o acórdão recorrido;

— Anular os artigos 1.º e 2.º da decisão recorrida, na parte onde se declaram incompatíveis com o mercado comum as reduções dos encargos sociais concedidas pela Itália, bem como o artigo 5.º da decisão recorrida ou, a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral nos

termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça;

— Condenar a Comissão nas despesas na primeira instância e na segunda instância.

33. Ao referido recurso foi atribuído o número de processo C-76/09 P.

34. A Coopservice, a co-recorrente do Comitato no processo T-277/00, interpôs também um recurso do acórdão recorrido. Contudo, ele foi rejeitado por intempestivo. Em seguida, a Coopservice, por petição de 1 de Julho de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Julho de 2009, apresentou observações sobre os recursos do Comitato, do Hotel Cipriani e da Italgas.

35. A República Italiana apresentou observações sobre os recursos do Comitato, do Hotel Cipriani e da Italgas por petição de 16 de Julho de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Julho de 2009. Nessas observações, propõe que sejam deferidos os pedidos das partes recorrentes e que se anule o acórdão recorrido e, em consequência, a decisão recorrida.

36. Por petição de 10 de Julho de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Julho de 2009, a Comissão reagiu aos recursos nos processos C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P e interpôs um recurso subordinado. Ela conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Anular o acórdão recorrido na parte em que o Tribunal Geral declara os recursos admissíveis;

— Deferir os pedidos principais, formulados pela Comissão no processo no Tribunal Geral;

— A título subsidiário, julgar improcedentes os recursos, se necessário substituindo a fundamentação do acórdão recorrido;

— Em qualquer caso, condenar as partes recorrentes nas despesas nesta e na primeira instância.

37. O Comitato reagiu ao recurso subordinado da Comissão por petição de 28 de Setembro de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Outubro de 2009. Ele conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Negar provimento ao recurso subordinado da Comissão.

38. A Italgas reagiu ao recurso subordinado da Comissão por petição de 9 de Outubro de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Outubro de 2009. Ela conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— Rejeitar, através de despacho, o recurso subordinado da Comissão, por ser manifestamente infundado;

— A título subsidiário, negar provimento ao recurso subordinado da Comissão em parte como inoperante, de resto como improcedente, ou como totalmente infundado;

— Em qualquer caso, condenar a Comissão nas despesas adicionais, causadas pelo recurso subordinado.

39. Por despacho de 8 de Abril de 2009, os processos C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P foram apensos para efeitos da fase escrita, da fase oral e do acórdão.

40. Em 16 de Setembro de 2010, realizou-se uma audiência, na qual participaram os representantes do Comitato, do Hotel Cipriani, da Coopservice, da Italgas, da República Italiana e da Comissão, que completaram as suas observações e responderam a questões.

V — Quanto ao recurso subordinado da Comissão

41. Com o seu recurso subordinado, a Comissão contesta a decisão do Tribunal Geral, de declarar admissíveis os recursos nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277. Neste contexto, a Comissão alega, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao rejeitar as excepções de inadmissibilidade, que tinha invocado no processo perante ele e que se baseavam na litispendência (A), na falta de legitimidade activa de todas as partes recorrentes (B), e na falta de legitimidade activa do Comitato (C). Sustenta ainda que o Tribunal Geral não examinou suficientemente se as partes recorrentes tinham interesse em agir ou considerou erradamente que este existia (D).

A — *Quanto à litispendência*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

42. Com o primeiro fundamento, a Comissão contesta os n.os 43 a 46 do acórdão recorrido. O Tribunal Geral rejeitou aí o argumento da Comissão, de que o recurso do Comitato no processo T-277/00 era inadmissível, devido à litispendência decorrente dos seus recursos anteriores nos processos T-231/00 e T-274/00. Neste contexto, o Tribunal Geral constatou, em primeiro lugar, que quanto ao recurso no processo T-274/00 não existe litispendência, porque o Comitato desistiu do seu

recurso nesse processo [13]. Considerou ainda que não estava obrigado a examinar a admissibilidade do recurso do Comitato no processo T-277/00, porque o Comitato interpôs recurso em conjunto com a Coopservice. Dado que o recurso da Coopservice era admissível, tinha, de qualquer modo, que examinar as questões de mérito [14]. Por último, não existia litispendência em relação ao recurso anterior do Comitato no processo T-231/00, porque o recurso no processo T-231/00 e o recurso no processo T-277/00 não se baseiam nos mesmos fundamentos. Com efeito, o Comitato alega uma série de fundamentos apenas no processo T-277/00, mas não no processo T-231/00 [15].

2. Principais argumentos das partes

43. A *Comissão* alega, em primeiro lugar, que a litispendência não pode cessar com a desistência do recurso anterior. Com efeito, a admissibilidade de um recurso deve ser examinada no momento em que este é interposto. Além disso, seria contrário ao princípio de economia processual que um recorrente interponha vários recursos idênticos e escolha depois um deles.

44. Em segundo lugar, a identidade das partes e dos pedidos são os únicos requisitos da litispendência. A identidade dos fundamentos não é relevante. Neste sentido aponta também o artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial [16]. Mesmo que a identidade dos fundamentos seja considerada condição necessária da litispendência, o recurso do Comitato no processo T-277/00 deve ser julgado inadmissível, dado que o Comitato tinha apresentado fundamentos idênticos já no processo T-231/00.

45. O *Comitato* sustenta que esse fundamento é inadmissível. A Comissão baseia-se em alegações que não tinha formulado desse modo no processo no Tribunal Geral. Opõe-se ainda a esse fundamento a força de caso julgado dos despachos do Tribunal Geral de 10 de Março de 2005 [17]. Nesses despachos, o Tribunal Geral não constatou a inadmissibilidade do recurso do Comitato no processo T-277/00.

46. Afirma que o fundamento é também improcedente. O Tribunal Geral declarou acertadamente que, em relação ao seu recurso anterior no processo T-274/00, tinha deixado de existir uma eventual litispendência devido

13 — N.º 43 do acórdão recorrido.
14 — *Ibidem*.
15 — N.ºs 44 e seg. e 47 do acórdão recorrido.
16 — JO L 12, p. 1.
17 — Já referidos no n.º 25 das presentes conclusões.

à desistência deste recurso e a que os seus recursos nos processos T-231/00 e T-277/00 não se baseavam em fundamentos idênticos.

48. O fundamento é parcialmente procedente.

3. Apreciação jurídica

a) Quanto à necessidade de examinar a admissibilidade do recurso do Comitato

47. O fundamento é admissível. Em primeiro lugar, não se trata de um fundamento novo inadmissível. Com efeito, num recurso pode ser alegado um erro de direito, que resulta directamente do acórdão recorrido. Este é o caso do erro de direito alegado, dado que o Tribunal Geral deve examinar oficiosamente a admissibilidade de um recurso e, deste modo, também se existe litispendência. Em sede de recurso, o Tribunal de Justiça pode também examinar oficiosamente tal erro de direito [18]. Em segundo lugar, também não se opõe a essa alegação a força de caso julgado dos despachos do Tribunal Geral de 10 de Março de 2005 [19]. Nestes despachos o Tribunal Geral ainda não tinha decidido sobre a admissibilidade do recurso no processo T-277/00.

49. O entendimento do Tribunal Geral, de que não é necessário examinar a admissibilidade do recurso do Comitato, porque o recurso da sua co-recorrente Coopservice é admissível, não me convence. É certo que o Tribunal de Justiça procedeu deste modo num caso comparável [20]. Penso, contudo, que esta jurisprudência não pode ser, sem mais, aplicada a um recurso no Tribunal Geral. Em primeiro lugar, parece-me estar concebida para um órgão jurisdicional de última instância. Dado que pode ser interposto recurso de um acórdão do Tribunal Geral para o Tribunal de Justiça, a decisão sobre a admissibilidade de um recurso pode ter repercussões sobre a tramitação posterior do processo no Tribunal de Justiça. Se o recurso do Comitato tivesse sido julgado inadmissível, o seu recurso no presente processo teria um objecto distinto. Além disso, a Comissão não teria interposto recurso subordinado quanto ao acórdão

18 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Novembro de 2009, Stadtwerke Schwäbisch Hall e o./ Comissão (C-176/06 P, Colect., p. I-170, n.os 17 e seg.), e despacho do Tribunal de Justiça de 15 de Abril de 2010, Makhteshim-Agan e o./ /Comissão (C-517/08 P, n.os 54 e seg.).

19 — Já referidos no n.º 25 das presentes conclusões.

20 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125, n.º 31).

relativo ao Comitato. As repercussões sobre a tramitação do processo no Tribunal de Justiça são particularmente claras no caso em apreço. Com efeito, o Tribunal de Justiça é aqui chamado a pronunciar-se apenas sobre o recurso do Comitato, mas não sobre o da sua co-recorrente, a Coopservice. Em segundo lugar, este modo de proceder não me parece ser compatível com a repartição de competências entre o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça. No âmbito do recurso subordinado da Comissão, o Tribunal de Justiça tem de examinar a excepção da litispendência, uma vez que se trata de uma condição de admissibilidade do recurso interposto pelo Comitato no Tribunal Geral, que incumbe ao Tribunal de Justiça examinar oficiosamente [21]. Como o presente caso ilustra, o ponto de vista do Tribunal Geral, segundo o qual ele não tem de examinar a admissibilidade do recurso do Comitato, pode levar a que, numa situação como a que está em apreço, a admissibilidade desse recurso do Comitato seja examinada pela primeira vez em sede de recurso no Tribunal de Justiça. Em terceiro lugar, duvido que o ponto de vista do Tribunal Geral possa ser justificado em todos os casos com considerações de economia processual. Na verdade, o facto de o Tribunal de Justiça realizar o primeiro exame pode criar problemas, em particular quando o próprio Tribunal de Justiça, ao verificar a admissibilidade de um recurso, é forçado a apreciar os factos. Ora, em sede de recurso, o Tribunal de Justiça só é competente para tal quando ele próprio decide definitivamente o litígio, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do seu Estatuto. No entanto, isto só é possível quando o litígio estiver em condições de ser julgado. Se o litígio ainda não estiver em condições de ser julgado, o Tribunal de Justiça deve, em virtude do artigo 61.º, n.º 1, do seu Estatuto, remeter o processo ao Tribunal Geral. Assim, a vantagem em termos de economia processual, que deveria justificar a falta do exame de admissibilidade pelo Tribunal Geral, traduz-se, em certos casos, num risco de um prolongamento do processo. Pelas razões expostas, entendo que é inadmissível, também no processo principal, contrariamente à jurisprudência anterior, o ponto de vista de que o Tribunal Geral, num caso como o que está em apreço, não tem de examinar a admissibilidade do recurso do Comitato [22]. Para os fins do caso vertente não é, contudo, necessário analisar a questão de saber se o Tribunal Geral incorreu em erro de direito, dado que, de qualquer modo, o Tribunal de Justiça deve examinar oficiosamente a excepção da litispendência.

b) Quanto à cessação da litispendência em caso de desistência do recurso anterior

50. Todavia, o Tribunal Geral declarou a justo título, contrariamente ao entendimento da Comissão, que o recurso do Comitato no processo T-277/00 não era inadmissível devido à litispendência anterior do seu recurso no processo T-274/00. Com efeito, o Comitato desistiu do seu recurso no processo T-274/00. É certo que a Comissão nota, a justo título, que

21 — V. a jurisprudência referida na nota 18.

22 — V. o despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 2009, Cheminova e o./Comissão (C-60/08 P[R], Colect., p. I-43, n.os 31 e segs.), segundo o qual esse modo de proceder deve ser inadmissível em tramitação urgente, mas admissível no âmbito do processo principal.

as condições para a admissibilidade de um recurso devem estar reunidas, em princípio, no momento da sua interposição [23]. Contudo, a inadmissibilidade baseada na litispendência pode cessar, se o recurso anterior foi declarado inadmissível [24]. Penso que isto é igualmente válido em caso de desistência do recurso anterior. Com efeito, a inadmissibilidade baseada na litispendência destina-se a evitar que sejam examinados duas vezes recursos idênticos. Deste modo, pretende-se evitar, designadamente, que sejam proferidas decisões contraditórias. Este risco deixa, porém, de existir em caso de desistência do recurso anterior ou se este foi declarado inadmissível.

c) Quanto à identidade dos fundamentos

51. Na medida em que a Comissão sustenta que o Tribunal Geral devia ter declarado inadmissível o recurso do Comitato no processo T-277/00, devido à litispendência anterior do seu recurso no processo T-231/00, este argumento é parcialmente fundado.

52. É certo que é infundado o argumento da Comissão, segundo o qual o Tribunal Geral cometeu um erro de direito por ter considerado que a identidade dos fundamentos constituía uma condição de inadmissibilidade baseada na litispendência. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a inadmissibilidade baseada na litispendência só se verifica quando o recurso anterior opõe as mesmas partes, contém os mesmos pedidos e se baseia nos mesmos fundamentos [25]. Contrariamente ao entendimento da Comissão, também não se pode considerar que, nesta jurisprudência, o Tribunal de Justiça referiu a condição da identidade dos fundamentos apenas *ad abundantiam* [26] . Com efeito, no acórdão França/Parlamento, o Tribunal de Justiça examinou em detalhe a questão da identidade dos fundamentos em dois recursos diferentes [27], o que contraria a suposição de que essa identidade é irrelevante. Acresce que, no acórdão Diezler, o Tribunal de Justiça fundamentou a inadmissibilidade de um recurso baseada na litispendência no facto de que, além de o objecto ser o mesmo nos dois litígios, os fundamentos invocados pelo recorrente em ambos os recursos eram essencialmente idênticos [28]. Penso que também não é possível deduzir dos acórdãos Bode [29] e Perinciolo [30] que existe litispendência logo que se verifique uma identidade das partes e dos pedidos. Com efeito, estes acórdãos tiveram na sua origem uma situação especial, em que as partes recorrentes tinham, inicialmente, recorrido de uma primeira decisão e a seguir

23 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Novembro de 1984, Bensider e o./Comissão (50/84, Colect., p. 3991, n.º 8), e de 18 de Abril de 2002, Espanha/Conselho (C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 e C-22/01, Colect., p. I-3439, n.º 23).

24 — No acórdão de 27 de Outubro de 1987, Diezler e o./WSA (146/85 e 431/85, Colect., p. 4283, n.º 12), o Tribunal de Justiça decidiu que a excepção da inadmissibilidade baseada na litispendência é inoperante contra um recurso posterior, quando o recurso anterior tinha sido declarado inadmissível.

25 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão, (172/83 e 226/83, Colect., p. 2831, n.º 9), Diezler e o. (já referido na nota 24 das presentes conclusões, n.º 16), de 22 de Setembro de 1988, França/Parlamento (358/85 e 51/86, Colect., p. 4821, n.ºs 9 a 12), e de 24 de Novembro de 2005, Itália/Comissão (C-138/03, C-324/03 e C-431/03, Colect., p. I-10043 n.ºs 64 e seg.).

26 — Neste sentido também Hackspiel, S., in: Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Beck, 2.ª ed. 2003, § 23, n.º 32.

27 — Já referido na nota 25, n.ºs 9 a 12.

28 — Já referido na nota 24, n.º 16.

29 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Maio de 1971, Bode/Comissão (45/70 e 49/70, Colect., p. 465).

30 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1973, Perinciolo/Conselho (58/72 e 75/72, Colect., p. 511).

de uma segunda, que confirmava o conteúdo da primeira decisão. Do facto de, nesta situação especial, o Tribunal de Justiça ter declarado inadmissível o recurso da segunda decisão porque o recorrente se tinha limitado a «repetir» [31] os seus pedidos, não se pode deduzir, sem mais, que o Tribunal de Justiça entende que existe inadmissibilidade baseada na litispendência logo devido à identidade das partes e dos pedidos. Pelo contrário, como resulta dos argumentos das partes em ambos os casos, os dois recursos baseavam-se em fundamentos idênticos.

d) Conclusão

53. Todavia, a Comissão critica, a justo título, que o Tribunal Geral não teve em conta a identidade parcial dos fundamentos nos processos T-231/00 e T-277/00. O Tribunal Geral constatou que o Comitato invocou alguns dos seus fundamentos apenas no seu recurso posterior no processo T-277/00, mas não no seu recurso anterior no processo T-231/00. No entanto, o Tribunal Geral não devia ter retirado daí a conclusão de que o recurso posterior do Comitato no processo T-277/00 era, por isso, admissível na sua totalidade. Com efeito, o exame duplo de fundamentos idênticos poderia conduzir a decisões contraditórias. Isto também não pode ser evitado deixando de analisar os fundamentos idênticos, invocados no processo T-231/00 após ter sido proferido o acórdão no processo T-277/00. Segundo a jurisprudência, é inadmissível o recurso posterior, não o anterior. Por último, este modo de proceder do Tribunal Geral também não pode ser justificado por ele ter escolhido o processo T-277/00 como processo-piloto, com o acordo de todas as partes. Como a Comissão indica, a justo título, a admissibilidade de um recurso deve ser examinada oficiosamente [32], o que não deixa lugar para considerações de economia processual.

54. O Tribunal Geral cometeu um erro de direito, dado que não examinou em que medida os recursos do Comitato no processo anterior T-231/00 e no processo posterior T-277/00 se baseavam em fundamentos essencialmente idênticos, e que o recurso do Comitato no processo T-277/00 não foi, por isso, julgado inadmissível. Nesta medida, o primeiro fundamento da Comissão é procedente. Quanto ao resto, deve ser rejeitado.

31 — Acórdãos Bode (já referido na nota 29, n.º 11), e Perinciolo (já referido na nota 30, n.os 4 e seg.).

32 — Acórdãos Bode (já referido na nota 29, n.º 11), e Perinciolo (já referido na nota 30, n.os 4/5).

B — *Quanto à afectação individual das partes recorrentes*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

55. Com o seu segundo fundamento, a Comissão contesta a declaração do Tribunal Geral, baseada nos n.os 69 a 112 do acórdão recorrido, de que a decisão recorrida diz individualmente respeito às partes recorrentes nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00.

56. O Tribunal Geral declarou aí, em primeiro lugar, que uma decisão da Comissão relativa a um regime de auxílios ilegal tem, em princípio, um alcance geral, na medida em que se aplica a situações determinadas objectivamente e comporta efeitos jurídicos gerais e abstractos [33]. Contudo, por vezes, as disposições de um acto de alcance geral podem afectar individualmente certas pessoas singulares ou colectivas, quando estas forem tocadas em razão de determinadas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que as caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa [34].

57. Em seguida, o Tribunal Geral rejeitou a tese da Comissão, segundo a qual os beneficiários efectivos de um regime de auxílios só são individualmente afectados quando o regime de auxílios é implementado através de decisões individuais [35]. Esse ponto de vista não é compatível nem com a jurisprudência [36] nem com o sistema de fiscalização dos auxílios de Estado [37]. Por último, o Tribunal Geral analisou o argumento da Comissão, segundo o qual as autoridades nacionais, ao executarem a decisão recorrida, seriam competentes para verificar em cada situação individual se estão reunidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. O Tribunal Geral negou que as autoridades nacionais tivessem essa competência [38].

2. Principais argumentos das partes

58. A *Comissão* entende que a fundamentação do Tribunal Geral enferma de erros de direito. Em primeiro lugar, a decisão recorrida é um acto de alcance geral. Com efeito, ao adoptar uma decisão sobre um regime ilegal de auxílios multisectoriais, a Comissão não está obrigada a ter em conta casos concretos. Por este motivo, não se pronunciou, na decisão recorrida, sobre a questão de saber se existe um auxílio no caso das partes recorrentes. Isto só será esclarecido ao executar a decisão recorrida. Por conseguinte, a decisão recorrida não afecta individualmente

33 — N.º 73 do acórdão recorrido.
34 — N.º 74 do acórdão recorrido.
35 — N.os 76 a 99 do acórdão recorrido.
36 — N.os 76 a 93 do acórdão recorrido.
37 — N.os 94 a 99 do acórdão recorrido.
38 — N.os 100 a 111 do acórdão recorrido.

as partes recorrentes. Isto em nada é alterado pela ordem de recuperação constante do artigo 5.º da decisão recorrida.

59. Alega ainda que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao subordinar a afectação individual das partes recorrentes à sua obrigação de restituir o auxílio. A legitimidade activa tem de ser apreciada no momento em que é interposto o recurso. Ora, nessa data ainda não era certo se as partes recorrentes seriam obrigadas a reembolsar o benefício. Só na sequência das investigações, realizadas pelas autoridades nacionais ao executarem a decisão recorrida, foi determinado quais os beneficiários efectivos que estavam obrigados a efectuar o reembolso. Neste sentido milita também que uma empresa não tem interesse em agir através de um recurso, quando é manifesto que não está obrigada a reembolsar o benefício.

60. Além disso, afirma que o Tribunal Geral declarou erradamente que o grupo de pessoas afectadas pela decisão recorrida era determinável. Isto só será assim se for possível determinar de maneira mais ou menos precisa o número ou a identidade das pessoas. A mera verificabilidade não é suficiente. Pelo menos, é necessário que a Comissão esteja em condições de determinar quem está obrigado a efectuar o reembolso, o que não acontecia no caso vertente. Com efeito, no momento em que foi adoptada a decisão e interposto o recurso, ela não dispunha das informações necessárias para este fim.

61. A Comissão alega ainda a existência de erros de direito na parte da fundamentação do acórdão recorrido, na qual o Tribunal Geral declarou que o ponto de vista da Comissão não é compatível com o sistema de fiscalização dos auxílios de Estado, bem como na parte em que indicou os motivos pelos quais as autoridades nacionais, ao executarem a ordem de recuperação, não estão habilitadas a verificar se existe um auxílio em cada caso concreto.

62. A *Italgas* sustenta que o segundo fundamento da Comissão deve ser rejeitado. Contrariamente ao entendimento da Comissão, o Tribunal Geral não afirmou que a afectação individual das partes recorrentes dependia da sua obrigação de reembolso, mas do facto de a decisão recorrida afectar directamente a sua posição jurídica. Por outro lado, basta que seja possível determinar o grupo das pessoas em causa, não sendo necessário que a Comissão o possa fazer. De resto, a Comissão confunde a legitimidade activa com o interesse em agir. Além disso, o ponto de vista da Comissão permitir-lhe-ia controlar o acesso das partes recorrentes aos tribunais da União. Com efeito, seguindo o seu ponto de vista, ela poderia excluir a legitimidade activa do particular mantendo o carácter abstracto da sua decisão. Acresce que não existem meios de tutela jurídica efectivos relativamente às instruções dadas pela Comissão às autoridades

nacionais no âmbito da execução da decisão recorrida.

63. Segundo a Italgas, são inoperantes as críticas da Comissão relativas à constatação do Tribunal Geral, de que o ponto de vista da Comissão não é compatível com o sistema de fiscalização dos auxílios de Estado, dado que esta constatação não constitui uma parte essencial da fundamentação. O mesmo é válido para as críticas relativas à constatação do Tribunal Geral, segundo a qual, ao executarem a decisão recorrida, as autoridades nacionais não estão habilitadas a verificar, em cada caso individual, se existe um auxílio. De resto, as críticas relativas a estas constatações carecem de fundamento.

64. O *Comitato* entende também que o segundo fundamento da Comissão deve ser rejeitado [39]. Ao contrário do que sucede com os beneficiários potenciais, para os beneficiários efectivos a decisão recorrida não é um acto de natureza geral, dado que afecta a posição jurídica de um número determinável de empresas. Os beneficiários efectivos seriam determinados como destinatários de uma decisão de recuperação das autoridades nacionais. Por conseguinte, a sua posição é comparável com a do beneficiário de um auxílio individual.

39 — É certo que, na epígrafe da sua petição, o Comitato se refere às alegações da Comissão relativas ao interesse em agir. Mas, quanto ao conteúdo, o Comitato refere-se à legitimidade activa.

3. Apreciação jurídica

65. Dado que o Tribunal Geral baseou a sua fundamentação, em primeira linha, numa análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça [40], examinarei, antes de mais, as críticas formuladas pela Comissão contra esta parte da fundamentação do Tribunal Geral.

66. Essas críticas são desprovidas de fundamento. O Tribunal Geral declarou acertadamente que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, se deve considerar que a decisão recorrida afecta individualmente os beneficiários efectivos das reduções dos encargos sociais (a). As objecções formuladas pela Comissão contra esta jurisprudência devem ser rejeitadas (b).

a) Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça

67. Como o Tribunal Geral declarou acertadamente [41], sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão podem ser por ela individualmente afectados, se essa decisão lhes disser respeito devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os,

40 — N.os 76 a 93 do acórdão recorrido.

41 — V. n.º 74 do acórdão recorrido.

por isso, de forma idêntica à do destinatário (a chamada fórmula Plaumann) [42].

68. De acordo com a fórmula Plaumann, quando a Comissão qualifica, numa decisão, um regime nacional multisectorial como um auxílio incompatível com o mercado comum, as pessoas que só *potencialmente beneficiaram* do referido regime não seriam individualmente afectadas por essa decisão. Com efeito, os potenciais beneficiários de um regime de auxílios multisectoriais são um grupo de pessoas descrito de maneira geral e abstracta [43].

69. Todavia, na medida em que a Comissão ordena, nessa decisão, que os auxílios concedidos nos termos do regime nacional devem ser recuperados pelo Estado-Membro, os *beneficiários efectivos* desse regime são, segundo a fórmula Plaumann, directamente afectados por ela. Como o Tribunal Geral assinalou, a justo título [44], os beneficiários efectivos constituíam um grupo de pessoas que, à data em que a decisão foi adoptada, era determinável, e podia, deste modo, ser delimitado. A decisão recorrida afecta também a sua posição jurídica. Com efeito, têm de temer que as autoridades nacionais exijam deles o reembolso do benefício obtido ao abrigo desse regime [45].

b) Quanto às objecções da Comissão

70. As objecções formuladas pela Comissão contra a referida jurisprudência que, em especial após os acórdãos Itália e Sardegna Lines/Comissão [46] e Itália/Comissão [47], se pode considerar assente, ou contra a aplicação dessa jurisprudência ao caso vertente, não me parecem ser convincentes.

i) Quanto à vinculação ao dever de reembolso

71. Na medida em que a Comissão objecta, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral faz depender a afectação individual dos

42 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, Colect., pp. 213, 238), de 2 de Abril de 1998, Greenpeace Council e o./Comissão (C-321/95 P, Colect., p. I-1651, n.os 7 e 28), de 19 de Outubro de 2000, Itália e Sardegna Lines/Comissão (C-15/98 e C-105/99, Colect., p. I-8855, n.º 32), de 29 de Abril de 2004, Itália/Comissão (C-298/00 P, Colect., p. I-4087, n.º 36), de 8 de Julho de 2010, Afton Chemical Limited/ /Secretary of State for Transport (C-343/09, Colect., p. I-7027, n.º 21).

43 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Dezembro de 1993, Federmineraria e o./Comissão (C-6/92, Colect., p. I-6357, n.os 14 e seg.), Itália e Sardegna Lines/Comissão (já referido na nota 42, n.º 33), e Itália/Comissão (já referido na nota 33, n.º 37).

44 — N.º 84 do acórdão recorrido.

45 — Acórdãos Itália e Sardegna Lines/Comissão (já referido na nota 42, n.os 34 e seg.), e Itália/Comissão (já referido na nota 42, n.º 38).

46 — Já referido na nota 42.

47 — Já referido na nota 42.

beneficiários efectivos da sua obrigação de reembolsar o benefício, embora esta ainda não existisse no momento em que foi adoptada a decisão ou interposto o recurso, esta objecção é inoperante.

72. Com efeito, contrariamente ao entendimento da Comissão, os beneficiários efectivos não são afectados individualmente só quando as autoridades nacionais lhes exijam o reembolso. Pelo contrário, a ordem de recuperação da Comissão afecta logo individualmente todas as pessoas que tenham sido efectivamente beneficiadas ao abrigo do sistema de reduções dos encargos sociais, salvo se a Comissão declarou, na decisão recorrida, quanto ao seu caso ou a determinadas categorias em que também estão incluídas, que as reduções dos encargos sociais são compatíveis com o artigo 87.º CE. Uma decisão desse tipo afecta a posição jurídica dos beneficiários efectivos, independentemente de como essa decisão for entendida.

73. Na medida em que o disposto no artigo 5.º, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 2, e o artigo 2.º da decisão recorrida, for entendido no sentido de que se exige aí à República Italiana que recupere todas as reduções dos encargos sociais que o artigo 1.º, n.º 1, o artigo 3.º e o artigo 4.º ou a fundamentação da decisão recorrida não declaram expressamente compatíveis com o artigo 87.º CE, é manifesto que a decisão recorrida afecta directamente a posição jurídica das partes recorrentes. Com efeito, segundo este entendimento, é apenas uma questão de tempo até que as autoridades nacionais lhes exijam o reembolso do benefício.

74. Pelo contrário, a Comissão entende o artigo 5.º, conjugado com o artigo 1.º, n.º 2, e o artigo 2.º da decisão recorrida, no sentido de que a recuperação das reduções dos encargos sociais só é ordenada na medida em que estas constituem, também no caso concreto, auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Isto só é examinado pelas autoridades nacionais quando a decisão é executada. Contudo, também segundo este entendimento, a decisão recorrida afecta individualmente os beneficiários efectivos.

75. Em primeiro lugar, ao executarem a decisão recorrida, as autoridades nacionais estão vinculadas às constatações aí efectuadas pela Comissão. Mesmo que a Comissão indique que não examinou se, no caso concreto, as reduções dos encargos sociais falseiam a concorrência ou afectam o comércio interestadual, ela realizou uma constatação quanto a outras condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE, que vincula as autoridades nacionais também no âmbito de um exame dos casos individuais. Assim, nos considerandos 52 a 56 da decisão recorrida, a Comissão constatou que as reduções dos encargos sociais constituem vantagens no sentido do artigo 87.º, n.º 1, CE, embora o legislador italiano tivesse pretendido compensar, através delas, desvantagens concorrenciais. A decisão recorrida contém, pois, uma constatação da Comissão que vincula as autoridades nacionais ao executarem a decisão de recuperação. Logo, afecta directamente a posição jurídica dos beneficiários efectivos.

76. Neste caso, aponta também no sentido de que existe uma afectação individual a ideia da

tutela jurídica efectiva. Com efeito, essa tutela não existiria se se remetesse para os tribunais nacionais uma empresa que pretende contestar a constatação efectuada logo na decisão recorrida. Tal como as autoridades nacionais, os órgãos jurisdicionais nacionais estão vinculados a essa constatação da Comissão, pelo que podem apenas submeter esta questão ao Tribunal de Justiça [48].

77. Por último, considero que, se a Comissão não aprofundou a fundamentação da decisão recorrida quanto a determinadas condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE, de modo que os beneficiários efectivos não possam saber se lhes será exigido o reembolso, estes últimos não deverão ser por isso prejudicados.

78. Por conseguinte, a decisão recorrida afecta individualmente os beneficiários efectivos, independentemente da maneira como deva ser entendida.

ii) Quanto à determinabilidade suficiente

79. Deve também ser rejeitada a outra objecção da Comissão, segundo a qual os beneficiários efectivos das reduções dos encargos sociais não eram suficientemente determináveis. Com efeito, contrariamente ao entendimento da Comissão, não é decisivo se ela os conhecia ou podia conhecer no momento em que foi adoptada a decisão ou interposto o recurso. Segundo a fórmula Plaumann, é apenas decisivo que o grupo dos beneficiários efectivos seja delimitável [49]. Assim, nos n.os 81 e seguinte e 84 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral atendeu acertadamente a que os beneficiários efectivos eram um grupo de pessoas delimitável e, por conseguinte, determinável. Na medida em que o Tribunal Geral assinalou ainda, nos n.os 91 e seguinte do acórdão recorrido, que a Comissão conhecia o número exacto das empresas beneficiárias, isto é apenas uma indicação adicional, que não põe em causa a fundamentação correcta do Tribunal Geral nos n.os 81 e seguinte e 84 do acórdão recorrido.

iii) Quanto ao desaparecimento do interesse em agir

80. Também não é convincente a referência da Comissão, de que o recurso de um beneficiário efectivo pode deixar de ser admissível na sequência de investigações efectuadas adicionalmente pelas autoridades nacionais, no âmbito da execução de uma medida da

48 — Neste sentido também Grespan, D., in Mederer, W., Pesaresi, N., Van Hoof, M., *EU Competition Law*, vol. IV, State Aid, Book One, Claeys & Casteels 2008, 3366.

49 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 2009 (Comissão/Koninklijke Friesland Campina (C-519/07 P, Colect., p. I-8495, n.º 59).

Comissão. Com efeito, neste contexto é necessário distinguir entre, por um lado, a legitimidade activa e, por outro, o interesse em agir.

81. Com efeito, a afectação individual de uma pessoa singular ou colectiva, que é condição da sua legitimidade activa, nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, depende unicamente da decisão recorrida. Como foi explicado *supra*, a ordem de recuperação na decisão recorrida afectava individualmente, de modo directo, todas as pessoas que foram efectivamente beneficiadas ao abrigo do sistema da redução dos encargos sociais, excluindo as pessoas quanto às quais a Comissão tinha constatado a compatibilidade das reduções dos encargos sociais com o artigo 87.º CE. Deste modo, quando a decisão recorrida foi adoptada e, por conseguinte, também no momento em que foi interposto o recurso, era já claro quem era individualmente afectado pela referida decisão.

82. Se, após ter sido adoptada a decisão recorrida, se verificar que o reembolso das reduções dos encargos sociais não será exigido a uma pessoa por ela individualmente afectada, isto não altera a sua afectação individual. Contudo, como o Tribunal Geral declarou acertadamente nos n.os 88 e seguinte do acórdão recorrido, esta pessoa pode depois carecer de interesse em agir através de um recurso da decisão controvertida, porque neste caso já não tem interesse na anulação dessa decisão.

iv) Quanto às consequências indesejáveis

83. A Comissão objecta que se se considerar que os beneficiários efectivos são individualmente afectados, isto acarretaria para eles consequências indesejáveis. Nesse caso, eles só poderiam impugnar uma decisão de recuperação da Comissão através de um recurso nos termos do artigo 230.º CE; já não seria possível examinar a validade dessa decisão através de um pedido prejudicial, nos termos do artigo 234.º, primeiro parágrafo, alínea b), primeiro período, CE.

84. Esta objecção também não é convincente. Como o Tribunal Geral declarou, a justo título, no n.º 90 do acórdão recorrido, não se pode deduzir da jurisprudência do Tribunal de Justiça [50] que todas as pessoas singulares ou colectivas com legitimidade activa contra uma decisão da Comissão, nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, só possam invocar a invalidade dessa decisão através de um recurso de anulação e que lhes esteja vedado questionar a validade dessa decisão no âmbito de um pedido de decisão prejudicial.

85. Na medida em que a Comissão remete para o acórdão Textilwerke Deggendorf,

50 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 1994, Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Colect., p. I-833, n.os 10 a 26), de 12 de Dezembro de 1996, Accrington Beef e o. (C-241/95, Colect., p. I-6699, n.os 15 e 16), bem como de 11 de Novembro de 1997, Eurotunnel e o. (C-408/95, Colect., p. I-6315, n.os 28 e segs).

é de notar que neste processo existiam circunstâncias especiais, que apontavam para a inadmissibilidade de um pedido de decisão prejudicial. Em primeiro lugar, nesse caso o beneficiário do auxílio era expressamente referido na decisão da Comissão, não através do seu nome, mas de modo que a sua identidade não levantava dúvidas [51]. Em segundo lugar, tinha sido informado pelas autoridades nacionais da decisão da Comissão e da possibilidade de interpor recurso no Tribunal de Justiça [52].

86. O caso vertente é distinto. Em primeiro lugar, na decisão recorrida não é referido o nome das partes recorrentes. Em segundo lugar, quando ela foi adoptada, ainda não era claro quais seriam os beneficiários efectivos de quem as autoridades nacionais iriam exigir o reembolso das reduções dos encargos sociais. Entendo que, neste caso, não pode ser censurado a um beneficiário efectivo que, embora tenha legitimidade activa na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, não impugne directamente a decisão recorrida, mas aguarde primeiro as medidas das autoridades nacionais.

87. Parece-me que o acórdão Atzeni [53] aponta no mesmo sentido. Com efeito, contrariamente ao entendimento da Comissão, neste acórdão o Tribunal de Justiça não pôs em causa a sua jurisprudência relativa à afectação individual dos beneficiários efectivos, reiterada após os acórdãos Itália e Sardegna Lines [54] e Itália/Comissão [55]. Pelo contrário, nesse acórdão limitou-se a salientar que, no caso em que não se possa censurar a uma pessoa não ter feito uso de uma possibilidade, manifestamente existente, de interpor recurso de uma decisão da Comissão, é admissível um pedido de decisão prejudicial que interrogue o Tribunal de Justiça sobre a validade da decisão da Comissão [56]. Assim, a objecção da Comissão deve ser rejeitada.

v) Quanto ao carácter contraditório dos resultados

88. Por último, também não me convence o argumento da Comissão, segundo o qual o entendimento de que os beneficiários efectivos são individualmente afectados conduz a resultados contraditórios, porque neste caso seria dado um tratamento mais favorável às empresas apenas devido ao facto de o Estado-Membro não ter cumprido o seu dever de notificação. A ideia de que um Estado-Membro não deve obter uma vantagem por não ter cumprido o seu dever de notificação, pode perfeitamente ser considerada, na medida em que se trate do critério de apreciação da Comissão ao analisar regimes de auxílios

51 — V. n.º 3 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs de 15 de Setembro de 1993, no processo Textilwerke Deggendorf (já referido na nota 50).

52 — *Ibidem*.

53 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 2006, Atzeni e o. (C-346/03 e C-529/03, Colect., p. I-1875, n.os 30 a 34).

54 — Já referido na nota 42.

55 — Já referido na nota 42.

56 — Neste sentido também Grespan, D., *ibidem* (nota 48), 3369.

multisectoriais que sejam ilícitos [57]. Contudo, penso que não é adequado aplicar esta ideia sem restrições também à legitimidade activa de pessoas singulares e colectivas e, em especial, aos critérios de apreciação da sua afectação individual que, segundo jurisprudência assente, se regem pela fórmula Plaumann.

c) Conclusão

89. Deste modo, há que concluir, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral seguiu acertadamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça. A constatação do Tribunal Geral, segundo a qual as partes recorrentes nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00, como beneficiárias efectivas das reduções dos encargos sociais, são individualmente afectadas pela decisão recorrida, está logo fundamentada de modo suficiente pela remissão do Tribunal Geral para a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

90. Daqui resulta que as restantes críticas da Comissão são inoperantes [58]. Com efeito, nem a parte da fundamentação do acórdão recorrido, na qual o Tribunal Geral explicou por que motivo o ponto de vista da Comissão não é compatível com o sistema de fiscalização dos auxílios de Estado, nem a parte na qual o Tribunal Geral explicou por que motivo as autoridades nacionais, ao executarem a decisão recorrida, não deviam ter competência para verificar, em cada caso concreto, se estavam reunidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE, são necessárias para fundamentar a constatação do Tribunal Geral, de que as partes recorrentes são individualmente afectadas pela decisão recorrida. Por conseguinte, um erro de direito nessas partes do acórdão não seria susceptível de pôr em causa a referida constatação do Tribunal Geral.

91. Assim, o segundo fundamento da Comissão deve ser rejeitado na íntegra.

C — Quanto à legitimidade activa do Comitato

1. Fundamentação do acórdão recorrido

92. Com o seu terceiro fundamento, a Comissão contesta a constatação do Tribunal Geral, nos n.os 114 e seguintes do acórdão recorrido, segundo a qual o Comitato, como

57 — Neste contexto remeto, desde já, para a fundamentação no n.º 150 das presentes conclusões e para a jurisprudência referida na nota 85.

58 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 2001, Comissão e França/TF1 (C-302/99 P e C-08/99 P, Colect., p. I-5603, n.os 26 e 27), e de 19 de Abril de 2007, IHMI/Celltech (C-273/05 P, Colect., p. I-2883, n.os 56 e seg.).

organismo que agrupa associações profissionais, tem legitimidade activa. O Tribunal Geral indicou aí, em primeiro lugar, que não precisava de examinar a admissibilidade do recurso do Comitato no processo T-277/00, dado que era admissível o recurso da sua co-recorrente, a Coopservice. Além disso, como organismo que agrupa associações profissionais representativas de empresas situadas em Veneza ou em Chioggia, o Comitato é directa e individualmente afectado pela decisão recorrida. O Comitato actua em lugar dos seus membros, cujos recursos seriam admissíveis.

2. Principais argumentos das partes

93. Segundo a *Comissão*, o Tribunal Geral devia ter examinado a admissibilidade do recurso do Comitato. Além disso, a jurisprudência respeitante à legitimidade activa de associações profissionais não é transponível para um organismo que agrupa associações profissionais. Faltavam ainda provas de que os membros das associações profissionais tivessem encarregado estas últimas de defender os seus interesses em juízo e de que, por seu lado, o Comitato tivesse sido encarregado disso pelas associações profissionais.

94. O *Comitato* pede que este fundamento seja rejeitado. De acordo com os seus estatutos, a sua missão consiste, em especial, em conjugar as medidas contra a proibição de reduções dos encargos sociais. Isto inclui a interposição de recursos. Além disso, participou activamente no procedimento formal de investigação.

3. Apreciação jurídica

95. Importa, antes de mais, notar que o Tribunal Geral, pelas razões acima expostas [59], não podia deixar de examinar a legitimidade activa do Comitato no processo T-277/00, mesmo que o recurso da co-recorrente Coopservice fosse admissível nesse processo.

96. Mas, tudo ponderado, não podem ser acolhidas as alegações da Comissão, formuladas contra a declaração subsidiária do Tribunal Geral, de que o Comitato tinha legitimidade activa.

97. Segundo jurisprudência assente, uma associação profissional que defende os interesses individuais de alguns dos seus membros e, simultaneamente, procura proteger os interesses do sector no seu conjunto, tem legitimidade activa se esses membros tiverem legitimidade activa [60]. Não têm razão de

59 — V. n.º 49 das presentes conclusões.

60 — Acórdão do Tribunal Geral de 6 de Julho de 1995, AITEC e o./Comissão (T-447/93 a T-449/93, Colect., p. II-1971, n.º 60).

ser as dúvidas da Comissão quanto à possibilidade de transpor a referida jurisprudência para um organismo que agrupa associações profissionais. Com efeito, a *ratio* da referida jurisprudência é que eventuais recursos de empresas individuais possam ser substituídos pelo recurso de uma associação profissional. Tratando-se de um organismo que agrupa associações profissionais, esta ideia tem mesmo mais peso do que no caso de uma associação profissional. Isto também não é posto em causa pelo facto de o Comitato ter actuado como co-recorrente no processo T-277/00, dado que não pode ser excluído que também a actuação do Comitato como co-recorrente vise a defesa dos interesses do sector no seu conjunto.

98. Na medida em que a Comissão critica que não foi suficientemente provado que o Comitato tenha sido mandatado «em cascata», esta crítica é admissível. Com efeito, a Comissão não critica uma apreciação dos factos pelo Tribunal Geral, mas sim que o Tribunal Geral não dispunha de elementos de facto necessários para poder considerar que o Comitato tinha recebido tal mandato. Uma crítica deste tipo é admissível em sede de recurso [61].

99. A crítica da Comissão não pode ser logo rejeitada indicando que a fundamentação do Tribunal Geral era suficiente, porque o seu acórdão não tinha de incluir uma fundamentação detalhada de cada ponto. Com efeito, isto supõe que o Tribunal Geral tivesse verificado efectivamente a existência de um mandato «em cascata» do Comitato e fornecido uma fundamentação breve. Ora, o próprio Comitato indicou que não submeteu ao Tribunal Geral os seus estatutos, dos quais resulta o seu mandato.

100. Contudo, parece-me que a legitimidade activa do Comitato no presente caso não se pode basear apenas em que ele representa os interesses das associações profissionais. Pelo contrário, parece-me ser suficiente, nos termos da jurisprudência referida, que o Comitato defende, pelo menos, os interesses de algumas empresas com legitimidade activa e, ao mesmo tempo, procura proteger os interesses do sector na sua totalidade. No caso vertente, logo do facto de o Comitato ter interposto um recurso, em conjunto com empresas com legitimidade activa como a Coopservice, pode concluir-se que o Comitato agiu, pelo menos, com o acordo destas empresas. Note-se ainda que o Comitato participou activamente no procedimento formal de investigação.

101. Por conseguinte, proponho que o terceiro fundamento da Comissão seja rejeitado, substituindo parcialmente a fundamentação do acórdão recorrido.

61 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colect., p. I-8375, n.os 392 a 405).

D — *Quanto ao interesse em agir*

102. Com o seu quarto fundamento, a *Comissão* critica o Tribunal Geral por não ter examinado suficientemente o interesse em agir das partes recorrentes. Quando foi interposto o recurso ele não existia, dado que nesse momento ainda não era certo se as partes recorrentes seriam obrigadas a reembolsar as reduções dos encargos sociais. A *Italgas* entende que este fundamento deve ser rejeitado. O Tribunal Geral indicou acertadamente que o interesse em agir resulta directamente da decisão recorrida.

103. O quarto fundamento da Comissão é improcedente. Como o Tribunal Geral declarou acertadamente nos n.os 88 e seguinte do acórdão recorrido, as partes recorrentes tinham interesse em agir, dado que a anulação da decisão recorrida teria melhorado a sua posição jurídica. A própria decisão recorrida afectava directamente a posição jurídica dos beneficiários efectivos das reduções dos encargos sociais [62]. Assim, no caso vertente, isto constitui a base não apenas da legitimidade activa, mas também do interesse em agir dos beneficiários efectivos. Todavia, o interesse em agir pode desaparecer posteriormente, se for apurado com certeza suficiente que as autoridades nacionais não exigirão de um beneficiário efectivo o reembolso das reduções dos encargos sociais [63].

62 — V. n.os 72 a 78 das presentes conclusões.

63 — V. n.os 80 e segs. das presentes conclusões.

E — *Conclusão*

104. O primeiro fundamento da Comissão é procedente, uma vez que o Tribunal Geral não examinou em que medida o Comitato tinha alegado os fundamentos, em que se baseia no processo T-277/00, também no processo anterior T-231/00, e o Tribunal Geral não julgou inadmissível o recurso do Comitato no processo T-277/00 devido a litispendência, na medida em que se tratasse de fundamentos idênticos. De resto, o recurso subordinado da Comissão deve ser julgado improcedente.

VI — Quanto aos recursos da Italgas, do Hotel Cipriani e do Comitato

105. No acórdão recorrido o Tribunal Geral julgou improcedentes os recursos nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00. O Hotel Cipriani, a Italgas e o Comitato, que eram partes recorrentes nesses processos, alegam nos seus presentes recursos, essencialmente, que o Tribunal Geral cometeu erros de direito ao aplicar os artigos 87.º, n.º 1, CE, 86.º, n.º 2, CE, 87.º, n.º 3, alíneas c) e d), CE, bem como os artigos 14.º e 15.º do Regulamento n.º 659/1999. Afirmam ainda que o Tribunal Geral violou o princípio da não discriminação e declarou erradamente que a Comissão fundamentou de modo suficiente a decisão recorrida. A seguir, examinarei em conjunto

os fundamentos paralelos do Hotel Cipriani, da Italgas e do Comitato (a seguir «partes recorrentes») [64].

A — *Quanto ao carácter compensatório das reduções dos encargos sociais*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

106. As partes recorrentes contestam, em primeiro lugar, a declaração do Tribunal Geral, de que as reduções dos encargos sociais devem ser consideradas benefícios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Na decisão recorrida, a Comissão constatou que as reduções dos encargos sociais não deixam de ter carácter de benefícios por se destinarem a compensar desvantagens estruturais das empresas situadas em Veneza e em Chioggia. O Tribunal Geral confirmou esta constatação da Comissão nos n.os 179 a 198 do acórdão recorrido.

107. O Tribunal Geral baseou-se aí, em primeiro lugar, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, e em que as normas relativas à concorrência visam assegurar não uma concorrência perfeita mas uma concorrência efectiva e eficaz [65]. É certo que o Tribunal Geral reconheceu que, em determinadas situações específicas, um benefício que visa a compensação de uma desvantagem pode não constituir um benefício no sentido do artigo 87.º, n.º 1, CE. Ora, essa situação específica não se verifica no caso em apreço, no qual as reduções dos encargos sociais se destinavam, em parte, a compensar as desvantagens estruturais decorrentes da localização das empresas [66].

108. A título subsidiário, o Tribunal Geral baseou-se em que não existe uma relação directa entre as reduções dos encargos sociais e o objectivo de compensar custos adicionais suportados em Veneza e Chioggia [67]. Acresce que o Governo italiano não efectuou qualquer comparação entre, por um lado, uma empresa situada em Veneza ou em Chioggia e, por outro, uma empresa média da Comunidade, mas apenas entre os custos, por um lado, de uma empresa situada em Veneza ou em Chioggia e, por outro, os custos de uma empresa italiana situada em terra firme [68].

64 — O exame do recurso do Comitato é realizado para o caso de o Tribunal Geral não seguir o entendimento aqui defendido, de que o recurso do Comitato é parcialmente inadmissível. Não examinarei as violações do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE e n.º 3, alínea b), CE, alegadas pela Coopservice, dado que a Coopservice não interpôs recurso no prazo previsto e estas alegações não são formuladas por nenhuma das partes recorrentes.

65 — N.os 182 a 184 do acórdão recorrido.
66 — N.os 185 a 188 do acórdão recorrido.
67 — N.os 189 a 191 do acórdão recorrido.
68 — N.os 191 a 194 do acórdão recorrido.

2. Principais argumentos das partes

109. As *partes recorrentes* contestam, antes de mais, a fundamentação do Tribunal Geral, segundo a qual as reduções dos encargos sociais não perdem o carácter de benefício por se destinarem a compensar desvantagens estruturais das empresas situadas em Veneza e em Chioggia. Neste contexto, o Comitato e o Governo italiano alegam que o Tribunal Geral não teve suficientemente em conta o carácter compensatório das reduções dos encargos sociais. Uma vantagem que serve apenas para compensar uma desvantagem concorrencial não constitui um auxílio. O regime nacional serve unicamente para manter a competitividade das empresas situadas em Veneza e em Chioggia. É contraditório aplicar a proibição de auxílios de modo que as empresas sejam levadas a cessar a sua actividade e a concorrência desapareça. O Hotel Cipriani e a Coopservice alegam que o Tribunal Geral não teve suficientemente em conta os objectivos do legislador nacional, que pretendia manter o centro histórico de Veneza e promover o emprego. Afirmam que o legislador italiano procedeu a uma avaliação qualitativa e quantitativa dos encargos mais elevados que as empresas situadas em Veneza e Chioggia têm de suportar. Nem a Comissão nem o Tribunal Geral podem fazer uma análise detalhada desta avaliação. Acresce que não se pode indicar que os custos mais elevados podem ser compensados através de um aumento dos preços dos hotéis. Em primeiro lugar, nem todas as empresas beneficiárias exercem uma actividade no sector do turismo. Em segundo lugar, a concorrência não deve levar a um aumento, mas sim a uma redução dos preços.

110. A Italgas alega um erro de fundamentação. Indica que o Tribunal Geral admitiu que existem situações específicas, nas quais a compensação de uma desvantagem pode fazer desaparecer o carácter de benefício de uma medida, sem explicar de modo convincente por que motivo uma situação específica deste tipo não existe no caso vertente.

111. Além disso, o Governo italiano alegou, realizando uma comparação entre as autoridades italianas e uma empresa privada, e entre os encargos sociais e os prémios de seguro, que uma empresa privada, num caso como o que está em apreço, reduziu os prémios de seguro.

112. As partes recorrentes contestam ainda a fundamentação subsidiária do Tribunal Geral, segundo a qual não existe um nexo directo entre as reduções dos encargos sociais e o objectivo de compensar os custos adicionais suportados em Veneza e Chioggia [69], bem como a fundamentação subsidiária, segundo a qual as autoridades italianas não compararam, por

69 — N.os 189 a 191 do acórdão recorrido.

um lado, uma empresa situada em Veneza ou em Chioggia e, por outro, uma empresa média estabelecida na Comunidade [70].

113. Segundo a *Comissão,* estas alegações não devem ser acolhidas. Afirma, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral concluiu acertadamente que o objectivo de compensar desvantagens estruturais não retira à redução dos encargos sociais o carácter de benefício, no sentido do artigo 87.º, n.º 1, CE. Apenas a fundamentação do Tribunal Geral enferma de erro de direito e, por conseguinte, deve ser substituída. Com efeito, não existe uma situação específica, na qual o carácter de benefício possa desaparecer devido ao objectivo de compensar as desvantagens estruturais de um sector ou de uma região. Por conseguinte, a fundamentação do acórdão recorrido deve ser substituída. Também não devem ser acolhidas as alegações apresentadas pelas partes recorrentes contra a fundamentação subsidiária do Tribunal Geral.

3. Apreciação jurídica

114. Em primeiro lugar, importa verificar se o Tribunal Geral considerou erradamente que as reduções dos encargos sociais constituem benefícios no sentido do artigo 87.º, n.º 1, CE, embora o legislador italiano tivesse pretendido, com elas, compensar as desvantagens concorrenciais das empresas situadas em Veneza e em Chioggia.

a) Quanto à interpretação do conceito de benefício

115. Na medida em que as partes recorrentes criticam o Tribunal Geral por não ter interpretado correctamente o conceito de benefício na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, estas críticas devem ser rejeitadas.

116. Com efeito, no n.º 182 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou-se na jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, segundo a qual o facto de um Estado-Membro pretender compensar as desvantagens concorrenciais de empresas de um determinado sector económico ou de uma determinada região através de benefícios, não retira a estas medidas o carácter de auxílios [71].

117. Ao analisar se uma medida constitui um auxílio na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE não se atende, em princípio, aos objectivos que prossegue, mas aos seus efeitos. Os objectivos prosseguidos com uma medida só são tidos em conta ao examinar se um benefício é

70 — N.os 191 a 194 do acórdão recorrido.

71 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1969, Comissão/França (6/69 e 11/69, Colect. 1969-1970, p. 205, n.os 20 e 21), de 19 de Maio de 1999, Itália/Comissão (C-6/97, Colect., p. I-2981, n.º 21), bem como Itália/Comissão (já referido na nota 42 das presentes conclusões, n.º 61).

compatível com o mercado interno [72]. Como o Tribunal Geral indicou, nos n.os 185 a 187 do acórdão recorrido, é verdade que a jurisprudência prevê excepções a este princípio. Contudo, para os efeitos do caso vertente, não é necessário realizar uma análise detalhada dos casos excepcionais em que a jurisprudência se afasta deste princípio. Como a Comissão nota, a justo título, o objectivo de compensar desvantagens concorrenciais, decorrentes da localização das empresas, não justifica o afastamento deste princípio.

118. Neste sentido aponta logo a estrutura do artigo 87.º CE. Com efeito, nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alíneas a) a d), CE, um objectivo desse tipo pode ser tomado em conta ao apreciar a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum. Assim, a economia desta norma opõe-se a que um objectivo desse tipo seja considerado logo ao nível dos elementos constitutivos do conceito, previstos no artigo 87.º, n.º 1, CE.

119. Além disso, tomar em conta tal objectivo no âmbito do artigo 87.º, n.º 1, CE também não seria compatível com a finalidade desta disposição. Como foi notado, a justo título, pela Comissão, no considerando 53 da decisão recorrida, e pelo Tribunal Geral no n.º 184 do acórdão recorrido, o artigo 87.º, n.º 1, CE protege todas as formas de concorrência contra uma intervenção estatal sob a forma de auxílio. Deste modo, é protegida não apenas a concorrência entre empresas que operam em condições comparáveis, mas também entre empresas que operam em condições diferentes. Contrariamente ao entendimento do Comitato e do Governo italiano, o artigo 87.º, n.º 1, CE protege ainda a concorrência eliminatória. Todavia, os efeitos negativos de uma concorrência eliminatória podem ser considerados nos termos do artigo 87.º, n.º 3, CE.

b) Quanto ao erro de fundamentação

120. Além disso, deve ser rejeitada a alegação da Italgas, de que o Tribunal Geral não fundamentou suficientemente em que medida as reduções dos encargos sociais se distinguem de situações específicas nas quais o objectivo prosseguido pode, excepcionalmente, ser tido em conta ao apreciar o carácter de auxílio. Com efeito, nos n.os 181 e seguinte do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou-se acertadamente, antes de mais, na jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, segundo a qual o facto de um Estado-Membro pretender compensar desvantagens concorrenciais de empresas num determinado sector económico ou de uma determinada região através de benefícios, não retira a estas medidas

72 — Neste sentido também Grespan, D., Santamato. S., *ibidem* (nota 48), 2307.

o carácter de auxílios. Além disso, assinalou a justo título, no n.º 184 do acórdão recorrido, que o artigo 87.º, n.º 1, CE protege todo o tipo de concorrência. Decorre logo desta fundamentação que o objectivo prosseguido através da redução dos encargos sociais não era, manifestamente, susceptível de lhe retirar o carácter de auxílio. Neste contexto, não era necessário que o Tribunal Geral analisasse mais detalhadamente situações específicas, nas quais o objectivo prosseguido com uma medida pode ser logo tido em conta a nível do artigo 87.º, n.º 1, CE. Pelo contrário, era suficiente a constatação do Tribunal Geral, no n.º 188 do acórdão recorrido, de que essa situação excepcional não se verificava e que, com base nos argumentos referidos, era claro que as reduções dos encargos sociais constituíam benefícios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE.

c) Quanto ao critério do operador privado

121. A observação do Governo italiano, de que o Tribunal Geral devia ter aplicado o critério do operador privado é irrelevante, desde logo, porque a própria República Italiana não interpôs recurso e nenhuma das partes recorrentes se baseia nesta crítica. De qualquer modo, a comparação com um operador privado não faz sentido, sobretudo porque a redução dos encargos sociais não visa qualquer objectivo que um operador privado prosseguiria, e as reduções dos encargos das empresas em Veneza e Chioggia foram concedidas independentemente da respectiva situação financeira, o que não corresponde ao princípio da maximização dos lucros, pelo qual um operador privado se orientaria.

d) Conclusão

122. Assim, não devem ser acolhidas as alegações formuladas pelas partes recorrentes contra a constatação do Tribunal Geral, de que o objectivo de compensar as desvantagens das empresas situadas em Veneza e em Chioggia não retira à redução dos encargos sociais o carácter de auxílio.

123. Ao contrário da Comissão, entendo que não é absolutamente necessário substituir a fundamentação do acórdão. Com efeito, isto só seria preciso se as alegações das partes recorrentes não pudessem ser rejeitadas com base na fundamentação do acórdão recorrido. Ora, como já expliquei, as alegações podem ser rejeitadas com base nos elementos da fundamentação indicados *supra*. Por conseguinte, não era necessário que o Tribunal Geral examinasse a questão de saber em que situações específicas o objectivo prosseguido pode, excepcionalmente, ser tido em conta logo ao verificar o carácter de auxílio. Não me parece, por isso, ser necessário substituir a fundamentação do Tribunal Geral nos

n.os 185 a 188 do acórdão, mesmo que as afirmações aí feitas pelo Tribunal Geral enfermem de erros de direito.

B — *Quanto ao exame do requisito relativo ao falseamento da concorrência e à afectação do comércio interestadual*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

124. As restantes alegações das partes recorrentes, formuladas contra os argumentos subsidiários do Tribunal Geral, nos n.os 189 a 194 do acórdão recorrido, devem ser rejeitadas como inoperantes [73]. Com efeito, a constatação do Tribunal Geral, de que as reduções dos encargos sociais constituem benefícios no sentido do artigo 87.º, n.º 1, CE, é logo cimentada com a fundamentação de que o objectivo prosseguido com a redução dos encargos sociais, de compensar as desvantagens concorrenciais das empresas situadas em Veneza e em Chioggia, não pode ser considerado no âmbito do artigo 87.º, n.º 1, CE. Logo, um erro de direito na fundamentação subsidiária do Tribunal Geral não poderia pôr em causa a sua constatação de que as reduções dos encargos sociais constituem vantagens na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE.

125. Por conseguinte, devem ser rejeitadas na totalidade as alegações formuladas pelas partes recorrentes contra a referida constatação.

126. As partes recorrentes impugnam ainda as constatações do Tribunal Geral, segundo as quais a Comissão examinou suficientemente se o regime das reduções dos encargos sociais falseava a concorrência e afectava o comércio interestadual, e apresentou uma fundamentação suficiente a este respeito. O Tribunal Geral baseou estas constatações na fundamentação contida nos n.os 222 a 252 do acórdão recorrido. O Tribunal Geral indicou aí, em primeiro lugar, que a Comissão, ao analisar um regime multisectorial, se pode limitar ao exame das características do regime em causa, sem ter em conta casos individuais [74]. O Tribunal Geral declarou ainda que a repartição do ónus da prova num procedimento de controlo de auxílios está subordinada à observância das obrigações processuais que recaem sobre a Comissão e sobre os Estados-Membros ou sobre os terceiros interessados [75]. Incumbe ao Estado-Membro afectado ou aos terceiros interessados fornecer à Comissão, no âmbito do procedimento administrativo, todas as informações necessárias [76]. Por conseguinte, no caso de um regime de

73 — V., a este respeito, a jurisprudência referida na nota 58.

74 — N.os 227 a 231 do acórdão recorrido.

75 — N.º 232 do acórdão recorrido.

76 — N.os 233 e seg. do acórdão recorrido.

auxílios multisectoriais, a Comissão só está obrigada a examinar a existência dos requisitos relativos à afectação das trocas comerciais entre Estados-Membros e ao falseamento da concorrência se no procedimento administrativo lhe foram prestadas informações suficientes a este respeito. Não dispondo de informações suficientes, a Comissão pode, em conformidade com a jurisprudência, recorrer a uma presunção baseada na análise das características do regime de auxílios em causa [77]. Também o alcance do dever de fundamentação que recai sobre a Comissão depende dos dados e dos elementos que lhe tenham sido comunicados no contexto do procedimento administrativo [78]. A legalidade da decisão da Comissão tem de ser apreciada apenas em função dos elementos de que a Comissão dispunha no momento da sua adopção [79].

127. A seguir, o Tribunal Geral examinou se a fundamentação da Comissão era suficiente, atendendo a estas indicações, e concluiu pela afirmativa, em particular porque as observações e os documentos apresentados à Comissão, no âmbito do procedimento administrativo, não continham indícios nem dados concretos, susceptíveis de chamar a atenção desta para determinados sectores económicos e que lhe tivessem permitido constatar que, nesses sectores, as reduções dos encargos sociais em causa não afectavam o comércio interestadual nem podiam ter repercussões sobre a concorrência. Por conseguinte, não cabia à Comissão obter mais informações das autoridades nacionais [80].

128. A seguir, o Tribunal Geral julgou improcedentes os fundamentos relativos à violação do princípio da não discriminação e ao carácter contraditório da fundamentação, formulados por a Comissão ter atendido à situação das empresas municipais mas não à das partes recorrentes nem de determinados sectores da actividade económica. Também neste contexto, o Tribunal Geral baseou-se em que, no procedimento administrativo, só foram prestadas à Comissão informações específicas quanto às empresas municipais [81].

129. O Tribunal Geral rejeitou ainda o argumento de que a Comissão devia ter examinado mais detalhadamente o montante pouco significativo das reduções dos encargos sociais e o carácter local da actividade das empresas beneficiárias. O montante pouco significativo das reduções dos encargos sociais não exclui a possibilidade de afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros. Mesmo que as empresas beneficiárias só exercessem a sua actividade a nível local, era possível que as

77 — N.º 235 do acórdão recorrido.
78 — N.ºs 236 e seg. do acórdão recorrido.
79 — N.º 238 do acórdão recorrido.
80 — N.ºs 239 a 243 do acórdão recorrido.
81 — N.ºs 244 a 245 do acórdão recorrido.

trocas comerciais entre os Estados-Membros fossem afectadas e que a concorrência fosse falseada [82].

130. Por consequência, o Tribunal Geral declarou que a decisão da Comissão estava suficientemente fundamentada [83].

131. Por último, o Tribunal Geral rejeitou também o fundamento segundo o qual a decisão recorrida não era suficientemente precisa para ser executada pelas autoridades nacionais. Neste contexto, declarou que a fundamentação da decisão recorrida era suficiente para permitir às autoridades nacionais a determinação das empresas que deviam restituir os auxílios. Além disso, não cabia às autoridades nacionais, ao executarem a decisão recorrida, verificar em cada caso individual se estavam reunidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE [84].

2. Principais argumentos das partes

132. A *Italgas* alega que o Tribunal Geral violou as regras relativas à repartição do ónus da prova, ao ter partido do princípio de que cabe às autoridades nacionais ou aos terceiros interessados fazer a prova das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE.

133. Afirma que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que a Comissão fundamentou suficientemente a sua decisão. Antes de adoptar a decisão recorrida, a Comissão tinha recebido informações que levantavam dúvidas sobre se as reduções dos encargos sociais a favor de determinadas categorias de empresas ou determinados sectores económicos eram susceptíveis de falsear a concorrência e de afectar o comércio interestadual. É certo que a Comissão solicitou às autoridades italianas que apresentassem todas as informações necessárias para poder apreciar a situação das empresas municipais. Não obstante, a Comissão deveria também ter realizado investigações adicionais relativamente a outras categorias de empresas que lhe foram assinaladas. Pelo menos, devia ter esclarecido quais os critérios a respeitar pelas autoridades nacionais ao executarem a decisão, para evitar que elas exigissem o reembolso de benefícios que não constituíam auxílios.

134. Além disso, o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova. Com efeito, da carta da cidade de Veneza, de 18 de Maio de 1998, da notificação do Governo italiano, de 23 de Janeiro de 1999, e da carta das autoridades italianas, de 10 de Junho de 1999, não resultavam apenas indícios de que, no caso das empresas municipais, as reduções dos encargos sociais não eram susceptíveis de falsear a concorrência e afectar as trocas comerciais

82 — N.os 246 a 248 do acórdão recorrido.
83 — N.os 250 a 253 do acórdão recorrido.
84 — N.os 251 e seg. do acórdão recorrido.

entre Estados-Membros. Pelo contrário, resultavam daí igualmente informações relativas a outras categorias de empresas.

135. Por último, entende que enferma de erro de direito a constatação do Tribunal Geral, de que a decisão recorrida era suficientemente concreta para poder ser executada pelas autoridades nacionais. Como a própria Comissão reconhece, a decisão recorrida era incompleta, e teve de ser completada pelas suas cartas de 29 de Agosto e de 29 de Outubro de 2001. A adopção de decisões incompletas não é compatível com o sistema de controlo dos auxílios. Em primeiro lugar, a Comissão tem de analisar, logo no âmbito do procedimento formal de investigação, os indícios de que em determinados casos não existem auxílios ou que estes são compatíveis com o mercado comum. Só assim é assegurado que as autoridades nacionais possam executar correctamente as decisões da Comissão. Em segundo lugar, as investigações não podiam ser transferidas para o procedimento de execução da decisão, dado que assim não estava garantido nem que a Comissão procedesse a investigações adequadas, nem que ela ficasse sujeita ao controlo dos tribunais comunitários.

136. O *Hotel Cipriani* contesta igualmente a constatação do Tribunal Geral, de que a decisão da Comissão estava fundamentada de modo suficiente. Era necessário delimitar localmente os mercados de hotelaria e de restauração, porque os turistas escolhem primeiro o destino e só depois o hotel ou o restaurante. Dado que os hotéis em Veneza não estão em concorrência com os hotéis de outras cidades, as reduções dos encargos sociais não podiam afectar o comércio interestadual.

137. O *Comitato* entende que o Tribunal Geral violou o princípio da não discriminação por ter declarado que a Comissão cumpriu as suas obrigações processuais. Com efeito, a Comissão só realizou uma investigação aprofundada relativamente às empresas municipais, mas não a outras categorias de empresas.

138. O *Comitato* e o *Governo italiano* contestam ainda a constatação do Tribunal Geral, segundo a qual a Comissão não cometeu um erro de fundamentação. Mesmo no caso de um regime de auxílios com objectivos regionais, a Comissão não se deve limitar a declarações de princípio nem basear-se em presunções, mas deve demonstrar que estão preenchidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. Alegam que a fundamentação da Comissão se limitava à constatação de que as reduções dos encargos sociais tinham sido concedidas a empresas que participavam intensamente no comércio interestadual, como empresas do sector comercial e dos serviços. A Comissão não atendeu a que

a actividade de muitas empresas em Chioggia e Veneza é apenas local, embora isto decorra das informações que lhe foram fornecidas. Segundo o Governo italiano, a Comissão devia ter atribuído mais importância ao montante pouco significativo das reduções dos encargos sociais, ao carácter local da actividade dos beneficiários e à insularidade de Veneza.

139. Por último, o Governo italiano defende que deviam ter sido aplicados os critérios de apreciação de auxílios individuais, porque a Comissão teria podido conhecer os beneficiários e o montante das reduções dos encargos sociais. Após ter adoptado a decisão recorrida, a Comissão excluiu, relativamente a determinadas empresas, a existência de um auxílio, porque no seu caso o comércio interestadual não era afectado. Ela devia ter realizado esta análise logo no âmbito do procedimento formal de investigação.

140. A *Comissão* entende que estas alegações devem ser rejeitadas. O Tribunal Geral declarou, a justo título, que a Comissão fundamentou de modo suficiente a sua decisão.

141. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral assinalou acertadamente que, ao examinar um regime de auxílios multisectoriais ilegal, a Comissão se pode limitar a uma apreciação geral, sem ter de analisar cada sector de actividade económica. Neste caso, incumbe às autoridades nacionais e aos terceiros interessados fornecer à Comissão as informações necessárias para esta poder verificar se, tratando-se de determinados sectores económicos, a medida não é susceptível de falsear a concorrência ou afectar o comércio interestadual. Ora, as informações que foram fornecidas à Comissão não deixavam entrever quaisquer particularidades relativamente aos sectores económicos da hotelaria e do abastecimento de gás.

142. Em segundo lugar, o Tribunal Geral indicou, a justo título, que também um benefício de actividades puramente locais é susceptível de falsear a concorrência e de afectar o comércio interestadual, dado que isto pode ter efeitos sobre a oferta de determinados produtos e serviços.

143. Em terceiro lugar, é certo que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quanto ao ónus da prova. Não obstante, as suas conclusões são, no fim de contas, exactas, pelo que essa crítica deve ser rejeitada substituindo a fundamentação do acórdão recorrido. Com efeito, a Comissão provou que o regime das reduções dos encargos sociais era um auxílio. O objecto do exame da Comissão era o regime de reduções dos encargos sociais, não cada benefício conferido nos termos deste regime. Se esse regime tivesse sido previamente notificado à Comissão, esta só teria, em princípio, de o apreciar de modo geral,

sem atender aos casos individuais. Compete ao Estado-Membro informar a Comissão de situações específicas. Estes princípios são válidos também quando o Estado-Membro não cumpre o seu dever de notificação. Com efeito, os Estados-Membros não devem ser recompensados por não cumprirem o seu dever de notificação. Como resulta do acórdão recorrido, não foram apresentadas à Comissão informações específicas sobre as empresas recorrentes. Neste contexto, a Comissão nota que pediu repetidamente às autoridades nacionais que lhe prestassem informações.

Geral ao examinar a legitimidade activa. De resto, ao apreciar um regime de auxílios multisectoriais, a Comissão não tem de analisar casos individuais.

3. Apreciação jurídica

144. Em quarto lugar, deve ser rejeitada a crítica relativa ao desvirtuamento dos elementos de prova. Na medida em que a Italgas contesta a apreciação dos factos pelo Tribunal Geral, isto é inadmissível em sede de recurso. A crítica da Italgas relativa ao desvirtuamento dos elementos de prova é, em princípio, admissível. A nível do conteúdo, a Italgas não critica, porém, o desvirtuamento dos elementos de prova, mas sim a sua apreciação pelo Tribunal Geral. De qualquer modo, o Tribunal Geral constatou acertadamente que as informações gerais fornecidas nos elementos de prova não incluíam qualquer dado concreto que alertasse a Comissão para a situação específica de determinados sectores.

145. Em quinto lugar, deve também ser rejeitada a alegação da Italgas, de que a decisão recorrida é incompleta. As contradições na fundamentação do acórdão recorrido decorrem de erros de direito, cometidos pelo Tribunal

146. As partes recorrentes contestam a declaração do Tribunal Geral, de que a Comissão analisou suficientemente, na decisão recorrida, se o regime de reduções dos encargos sociais falseava a concorrência e afectava o comércio interestadual, fornecendo também uma fundamentação adequada. Neste contexto, alegam a existência de erros de direito, quer na parte da fundamentação do Tribunal Geral, na qual este explicou o critério de apreciação a aplicar, quer na parte da fundamentação na qual o Tribunal Geral aplicou o referido critério.

147. Começarei por examinar estas críticas quanto à apreciação dos regimes de reduções dos encargos sociais feita pelo Tribunal Geral e pela Comissão (a). A seguir, examinarei como estas críticas devem ser apreciadas atendendo a que, na decisão recorrida, a Comissão não se limitou a analisar o regime de reduções dos encargos sociais, mas ordenou também uma recuperação dos auxílios concedidos (b).

a) Apreciação do regime de reduções dos encargos sociais

em princípio, a analisar as normas deste regime [85]. Assim, pode, em princípio, limitar-se a apreciar o regime nacional, sem ter em conta os benefícios individuais concedidos nos termos desse regime. Isto baseia-se na ideia de que um Estado-Membro não pode ser recompensado pela violação do seu dever de notificação. Por conseguinte, a Comissão não pode ser colocada numa situação menos favorável que num caso em que o Estado-Membro notificou previamente o regime.

i) Quanto ao critério de apreciação e ao ónus da prova

148. As partes recorrentes alegam, em primeiro lugar, a existência de erros de direito quanto ao critério de apreciação e ao ónus da prova.

— Quanto ao critério de apreciação

149. Na medida em que as partes recorrentes criticam o Tribunal Geral por ter cometido um erro de direito quanto ao critério de apreciação a aplicar pela Comissão, esta crítica é infundada.

150. Como o Tribunal Geral declarou acertadamente no n.º 209 do acórdão recorrido, o critério de apreciação que a Comissão deve aplicar no âmbito do controlo de auxílios depende, em primeira linha, do objecto a controlar. Ao examinar a compatibilidade de um regime multisectorial ilegal com o artigo 87.º CE, a Comissão só está obrigada,

151. Além disso, o Tribunal Geral declarou acertadamente, nos n.os 211 e seguintes do acórdão recorrido, que o objecto do controlo da Comissão também pode depender das informações que lhe sejam prestadas no decurso do procedimento. Se forem prestadas à Comissão informações específicas relativamente a um determinado beneficiário ou a um determinado sector, isto pode dar origem a uma obrigação processual da Comissão. Se as informações são completas, a Comissão tem de ter em conta esse beneficiário [86] ou esse sector. Se as informações são incompletas, a Comissão deve, como resulta do artigo 13.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999, solicitar ao Estado-Membro que lhe forneça, no prazo que ela

85 — Acórdãos do Tribunal de Justiça, Itália e Sardegna Lines (já referido na nota 42, n.º 51), de 29 de Abril de 2004, Grécia/Comissão (C-278/00, Colect., p. I-3997, n.º 24), de 15 de Dezembro de 2005, Itália/Comissão (C-66/02, Colect., p. I-10901, n.os 91 e seg.), e de 15 de Dezembro de 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, Colect., p. I-11137, n.os 67 e seg.).

86 — Acórdão do Tribunal Geral de 22 de Novembro de 2001, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Comissão (T-9/98, Colect., p. II-3367, n.os 116 e seg.).

fixar, todos os documentos, informações e dados necessários.

152. Assim, é infundada a crítica de que o Tribunal Geral partiu de um critério de apreciação que enferma de erro de direito.

— Quanto ao ónus da prova

153. A Italgas critica ainda o Tribunal Geral por ter cometido um erro de direito quanto ao ónus da prova.

154. Esta crítica é fundada.

155. Contrariamente às afirmações do Tribunal Geral no n.º 232 do acórdão recorrido, no caso vertente não cabe nem à República Italiana nem às partes recorrentes fazer a prova de que o regime de reduções dos encargos sociais não falseia a concorrência ou não afecta o comércio interestadual. Pelo contrário, cabe à Comissão fazer a prova do preenchimento das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE [87] e, deste modo, provar também que é falseada a concorrência e afectado o comércio interestadual.

156. Por outro lado, parece-me que é, pelo menos, equívoca, a indicação posteriormente feita pelo Tribunal Geral, no n.º 233 do acórdão recorrido, de que cabe ao Estado-Membro e aos terceiros interessados apresentar os seus argumentos e fornecer à Comissão todas e quaisquer informações relevantes. As obrigações processuais da Comissão, dos Estados-Membros e das outras partes num procedimento de controlo de auxílios não têm incidência directa sobre o ónus da prova. Contudo, como já observei, elas podem influenciar quer o objecto do exame quer a questão de saber a partir de quando se considera provado o preenchimento das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. Assim, o artigo 13.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999 prevê que a Comissão pode decidir com base nas informações disponíveis, se um Estado-Membro não cumprir a sua injunção para prestação de informações.

157. Deste modo, a fundamentação do Tribunal Geral quanto à repartição do ónus da prova enferma de erro de direito. Contudo, como resulta do n.º 239 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, apesar deste erro de direito, examinou se a Comissão tinha feito prova bastante de uma afectação da concorrência e do comércio interestadual. Assim, o erro de direito acabou por não ter consequências.

87 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Abril de 1994, Alemanha e Pleuger Worthington/Comissão (C-324/90 e C-342/90, Colect., p. I-1173, n.º 23).

Por este motivo, deve ser rejeitada a crítica da Italgas, substituindo a fundamentação do Tribunal Geral.

— Conclusão provisória

158. Tudo ponderado, são infundadas as críticas relativas ao critério de apreciação e ao ónus da prova.

ii) Quanto à aplicação do critério de apreciação

159. As partes recorrentes contestam igualmente a parte da fundamentação, na qual o Tribunal Geral aplicou este critério de apreciação ao caso vertente. Antes de mais, alegam que a Comissão não demonstrou ou não fundamentou suficientemente que o regime falseia a concorrência e afecta o comércio interestadual. Sustentam ainda que a Comissão devia ter examinado todos os casos concretos, a situação individual da Italgas e do Hotel Cipriani, e a situação de determinados sectores económicos. Por último, alegam uma violação do princípio da não discriminação, bem como um desvirtuamento dos elementos de prova pelo Tribunal Geral.

— Quanto à prova do falseamento da concorrência e da afectação do comércio interestadual

160. Deve ser rejeitada a crítica de que o Tribunal Geral constatou erradamente que a Comissão tinha demonstrado o falseamento da concorrência e a afectação do comércio interestadual.

161. Como já observei, ao examinar um regime ilegal de auxílios multisectoriais, a Comissão não tem, em princípio, que verificar em cada caso concreto se todos os benefícios que foram concedidos ao abrigo desse regime constituem auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Pelo contrário, a Comissão pode limitar-se a provar que o regime, como tal, não é compatível com o artigo 87.º CE. Por conseguinte, também não tem de examinar se todos os benefícios que foram concedidos ao abrigo desse regime falseiam a concorrência e afectam o comércio interestadual.

162. O Tribunal Geral declarou acertadamente que a Comissão prestou essa prova. Com efeito, não são muito rigorosas as exigências relativas à prova de que o regime de reduções dos encargos sociais, como tal, é susceptível de falsear a concorrência e de afectar o comércio interestadual. Para este fim, basta expor que, pelo menos, uma parte dos benefícios concedidos ao abrigo desse regime pode produzir esse efeito. Este é,

manifestamente, o caso das reduções dos encargos sociais, que são concedidas a todas as empresas numa determinada região.

163. Esses auxílios ao funcionamento isentam as empresas dos custos que normalmente teriam de suportar. Deste modo, falseiam a concorrência entre as empresas beneficiárias e as empresas não beneficiárias [88]. É inoperante a objecção do Governo italiano, de que este aspecto devia ter sido examinado mais detalhadamente, devido ao montante pouco significativo das reduções. Como o Tribunal Geral declarou, a justo título, no n.º 247 do acórdão recorrido, no considerando 110 da decisão recorrida, a Comissão excluiu expressamente as reduções dos encargos sociais que respeitavam a regra *de minimis* do âmbito de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. O Tribunal Geral teve ainda em conta, a justo título, que, segundo jurisprudência assente, nem a importância relativamente reduzida de um auxílio nem a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária excluem que a concorrência possa ser falseada. Isto é válido, em especial, quando o auxílio é concedido, como no caso vertente, com o objectivo de manter a actividade de empresas que, de outro modo, seriam eliminadas do mercado.

164. Quanto à afectação do comércio interestadual, o Tribunal Geral declarou, a justo título, que a Comissão fundamentou suficientemente a sua decisão. Com efeito, no considerando 49 da decisão recorrida, a Comissão indicou, antes de mais, que as reduções dos encargos sociais eram concedidas a todas as empresas em Veneza e Chioggia. Assinalou ainda que pelo menos algumas dessas empresas participavam no comércio interestadual.

165. Deste modo, a Comissão demonstrou que o regime de reduções dos encargos sociais falseava a concorrência e afectava o comércio interestadual, porque pelo menos uma parte dos benefícios concedidos nos termos de tal regime tinha esse efeito. Pelas razões já indicadas, a Comissão não estava obrigada a fazer a prova de que todos os benefícios concedidos ao abrigo do regime referido falseavam a concorrência e afectavam o comércio interestadual.

— Quanto à necessidade de examinar todos os casos individuais

166. Na medida em que se alega que a Comissão devia ter examinado se todas as reduções dos encargos sociais eram, no caso concreto, susceptíveis de falsear a concorrência e de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, este argumento deve ser rejeitado.

88 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de Novembro de 1990, Itália/Comissão (C-86/89, Colect., p. I-3891, n.º 18), e de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão (C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 30).

167. Como já observei, a Comissão não é, em princípio, obrigada a fazer essa prova. Todavia, coloca-se a questão de saber se a circunstância de, no decurso do procedimento administrativo, terem sido prestadas à Comissão informações que lhe teriam permitido determinar a identidade e o número das empresas afectadas, dá origem a uma obrigação processual da Comissão de analisar a situação individual destas empresas.

recorrido, as informações que foram prestadas à Comissão quanto às várias empresas não eram suficientemente específicas para a sujeitar a uma obrigação processual.

— Quanto à necessidade de examinar a situação individual da Italgas e do Hotel Cipriani

169. É também infundado o argumento de que a Comissão devia ter atendido à situação individual da Italgas e do Hotel Cipriani. Como o Tribunal Geral declarou acertadamente, nos n.os 214 e 241 do acórdão recorrido, no decurso do procedimento não foram prestadas à Comissão informações específicas a este respeito, susceptíveis de dar origem a uma obrigação processual de analisar a situação individual destas partes recorrentes.

168. Neste contexto, é necessário distinguir entre indicações e informações incompletas, por um lado, e indicações e informações não suficientemente específicas, por outro. Indicações específicas podem implicar que a Comissão seja obrigada a ter em conta determinadas situações. Na medida em que as indicações e informações sejam suficientemente específicas mas incompletas, a Comissão pode estar obrigada, por força do artigo 13.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 659/99, a pedir informações aos Estados-Membros. Pelo contrário, indicações não específicas, ou seja, não suficientemente concretas, não geram uma correspondente obrigação processual da Comissão. Com efeito, de outro modo poderia ser facilmente contornado o princípio, segundo o qual um Estado-Membro não pode ser recompensado por violar o seu dever de notificação e de que, por conseguinte, a Comissão se pode limitar, em princípio, ao exame do regime de auxílios como tal. Como o Tribunal Geral constatou, nos n.os 240 e 242 e seguinte do acórdão

— Quanto à necessidade de analisar determinadas sectores económicos

170. Além disso, as partes recorrentes sustentam que a fundamentação da Comissão quanto aos sectores da construção, do comércio, da hotelaria não é suficiente e alegam que isto devia ter sido constatado pelo Tribunal Geral.

171. Também este argumento é infundado. Como o Tribunal Geral declarou, a justo título, não foram prestadas à Comissão, no procedimento administrativo, informações específicas a este respeito, susceptíveis de a sujeitar a uma obrigação processual. É certo que resulta do n.º 240 do acórdão recorrido que as autoridades italianas, no âmbito do procedimento formal de investigação, alegaram, por carta de 23 de Janeiro de 1999, que as empresas nos sectores da construção, do comércio, da hotelaria e dos serviços de interesse económico geral não podiam participar nas trocas comerciais. Contudo, o Tribunal Geral indicou que esta afirmação não se apoiava em nenhum argumento jurídico ou factual. Acresce que os documentos anexos a esta carta não continham qualquer elemento ou dado que permitisse concluir que os sectores económicos indicados pelas autoridades italianas na referida carta constituíam mercados exclusivamente locais.

— Quanto ao princípio da não discriminação

173. É igualmente infundada a alegação das partes recorrentes, de que foi violado o princípio da não discriminação. É certo que, ao controlar os auxílios, a Comissão tem o dever de efectuar um exame diligente e imparcial [89]. Assim, deve respeitar também o princípio da igualdade de tratamento, ou seja, tratar da mesma maneira situações comparáveis. Mas, como o Tribunal Geral declarou acertadamente nos n.os 244 e seguinte do acórdão recorrido, existiam informações específicas, embora incompletas, sobre a situação das empresas municipais, o que tornava a situação destas diferente da dos restantes beneficiários. Estas informações específicas impunham à Comissão uma obrigação processual, que esta cumpriu ao solicitar informações.

— Quanto ao desvirtuamento dos elementos de prova

172. Na falta de informações específicas, também não existia qualquer obrigação processual da Comissão a este respeito. Assim, este argumento é igualmente infundado.

174. Deve ser rejeitada a alegação da Italgas, de que o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova. Com efeito, a Italgas não alega aqui que o Tribunal Geral tenha desvirtuado o conteúdo de determinados documentos. Pelo contrário, a Italgas afirma que, devido às indicações resultantes de determinados documentos, o Tribunal Geral devia ter concluído que a Comissão tinha uma obrigação processual de ter em conta esta informação. Contudo, a própria Italgas reconhece que se

89 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 62).

tratava de indicações gerais e, portanto, não específicas. Por conseguinte, atendendo às considerações precedentes, deve ser rejeitado o argumento da Italgas.

iii) Conclusão provisória

175. Assim, devem ser rejeitadas na íntegra as críticas relativas à parte da fundamentação do Tribunal Geral, na qual este examinou a aplicação ao caso vertente, pela Comissão, do critério de apreciação utilizado por ele e pela Comissão.

b) Quanto à ordem de recuperação

176. As partes recorrentes sustentam que a Comissão não devia ter dado a ordem de recuperação constante do artigo 5.º da decisão recorrida, sem ter examinado primeiro se cada uma das reduções dos encargos sociais preenchia as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. Por isso, criticam o Tribunal Geral por ter entendido que a fundamentação da Comissão era suficiente. Segundo a Comissão, esta crítica deve ser rejeitada, mas substituindo a fundamentação do Tribunal Geral.

177. O presente processo caracteriza-se pelo facto de o Tribunal Geral e a Comissão não interpretarem da mesma maneira a ordem de recuperação dada na decisão recorrida. Como a interpretação do Tribunal Geral se baseia num entendimento errado, os argumentos esgrimidos pelas partes recorrentes contra o acórdão impugnado são fundados (i), mas devem ser rejeitados substituindo a fundamentação do acórdão recorrido (ii).

i) Quanto aos erros de direito na fundamentação do Tribunal Geral

178. As partes recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o exame realizado pela Comissão era suficiente para servir de base à ordem de recuperação de todas as reduções dos encargos sociais concedidas.

179. Para examinar a procedência dessa alegação, é necessário analisar, antes de mais, se o Tribunal Geral fez essa constatação. A seguir, importa examinar se tal constatação enferma de erro de direito.

— Quanto à fundamentação do Tribunal Geral

180. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu, em primeiro lugar, que, com a

exigência de recuperação dos auxílios no artigo 5.º da decisão recorrida, a Comissão tinha ordenado a recuperação *de todas as reduções dos encargos sociais*, que, nessa decisão, não declarava expressamente compatíveis com o artigo 87.º CE.

181. Esta interpretação do Tribunal Geral resulta dos n.ºs 251 e seguinte, bem como 100 a 111 do acórdão recorrido. No n.º 251 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que não cabia às autoridades nacionais, aquando da execução da decisão recorrida, verificar em cada caso individual se estavam reunidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. Neste contexto, o Tribunal Geral remeteu para as suas considerações nos n.ºs 100 a 111 do acórdão recorrido. O Tribunal Geral explicou aí, em especial, que a decisão recorrida não contém nenhuma indicação que permita excluir outros benefícios, concedidos ao abrigo do regime de reduções dos encargos sociais, a par dos benefícios excluídos nos termos da regra *de minimis*, da obrigação de recuperação por não constituírem auxílios de Estado, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE[90]. O Tribunal Geral indicou ainda os motivos pelos quais deve ser rejeitado um modo de proceder que permitisse às autoridades nacionais, ao executarem a decisão recorrida, examinarem em cada caso individual o preenchimento das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1 CE. Não cabe às autoridades nacionais, aquando da execução da decisão recorrida, verificar em cada caso individual se estão reunidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE.

182. Isto é confirmado pela fundamentação no n.º 15 do acórdão recorrido. Do modo como o Tribunal Geral reproduziu aí o artigo 2.º da decisão recorrida, as *reduções dos encargos sociais* previstas no artigo 1.º do Decreto Ministerial de 5 de Agosto de 1994, concedidas às empresas situadas nos territórios de Veneza e de Chioggia, constituem auxílios incompatíveis com o mercado comum.

— Quanto aos erros de direito nesta interpretação

183. Além disso, o Tribunal Geral entendeu que a Comissão tinha fundamentado suficientemente essa ordem de recuperação. Esta constatação do Tribunal Geral enferma de erro de direito.

184. Segundo o Tribunal Geral, em primeiro lugar, a Comissão deve ser competente para ordenar a recuperação completa de benefícios que foram concedidos no âmbito de um regime multisectorial, sem ter de examinar antes se cada um deles preenche as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1 CE. Em segundo lugar, as autoridades nacionais, ao executarem tal decisão, não devem ter a faculdade de verificar se estão preenchidas, em cada caso, as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE.

90 — V. o último período do n.º 103 do acórdão recorrido.

185. Esse ponto de vista não é compatível nem com o artigo 87.º, n.º 1, CE, nem com o procedimento de controlo de auxílios. A Comissão só pode ordenar a recuperação de um benefício concedido após ter examinado e concluído que o benefício não é compatível com o artigo 87.º CE, ou seja, que constitui um auxílio, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, incompatível com o mercado comum.

186. Penso que também não é possível justificar o ponto de vista do Tribunal Geral com o facto de o Estado-Membro não ter cumprido o seu dever de notificação. Na verdade, como já observei [91], isto implica apenas que a Comissão, ao apreciar um regime multisectorial que é ilícito, pode, em princípio, limitar-se ao exame das normas deste regime. Contudo, isto não significa que a Comissão se possa basear numa fundamentação, que assenta apenas na constatação de que o regime multisectorial não é compatível, como tal, com o artigo 87.º CE, também para exigir a recuperação de todos os benefícios concedidos nos termos desse regime. O simples facto de esses benefícios terem sido concedidos com base num regime, ao abrigo do qual foram concedidos auxílios em parte incompatíveis com o mercado comum, não me parece ser suficiente para justificar uma ordem de recuperação tão ampla.

91 — V. os n.os 149 a 152 das presentes conclusões.

— Conclusão provisória

187. Assim, a fundamentação do Tribunal Geral enferma de erro de direito.

ii) Substituição da fundamentação

188. A Comissão pede que seja rejeitado o argumento das partes recorrentes, procedendo à substituição da fundamentação do Tribunal Geral. Alega, no essencial, que, no artigo 5.º da decisão recorrida, ela só ordenou uma recuperação das reduções concedidas dos encargos sociais na medida em que, no caso concreto, se trate de um auxílio na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Incumbe às autoridades nacionais, ao executarem a decisão recorrida, verificar, em cada caso, se estão preenchidas as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE.

189. Este pedido de substituição da fundamentação deve ser deferido. Na verdade, no artigo 5.º da decisão recorrida, a Comissão só ordenou uma recuperação quando os benefícios constituíam, no caso concreto, auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Considero que esse modo de proceder também é compatível com o sistema de controlo dos auxílios, devendo, porém, ser respeitadas certas condições.

— Quanto ao conteúdo da exigência de recuperação

190. O Tribunal Geral interpretou de modo manifestamente errado a exigência de recuperação constante do artigo 5.º da decisão recorrida. Como a Comissão observa, na decisão recorrida ela examinou, em primeira linha, se o regime de reduções dos encargos sociais era, como tal, compatível com o artigo 87.º CE. Logo, não realizou uma apreciação global de todas as reduções dos encargos sociais concedidas.

191. Isto resulta quer da fundamentação quer do dispositivo da decisão recorrida. Assim, no considerando 49 da decisão recorrida, relativamente ao falseamento da concorrência e à afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, a Comissão limitou-se a constatar que o regime nacional afectava a concorrência e o comércio interestadual, dado que as reduções eram concedidas a todas as empresas do território, ou seja *também* a empresas que, pela sua actividade económica, participavam no comércio interestadual. A fundamentação da Comissão, segundo a qual são «também» abrangidas empresas que participam no comércio interestadual mostra claramente que a Comissão não apreciou todas as reduções dos encargos sociais à luz das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE.

192. Isto torna-se patente também no dispositivo da decisão recorrida. Com efeito, contrariamente ao modo como o artigo 2.º da decisão recorrida é reproduzido no n.º 15 do acórdão recorrido, a Comissão não declarou aí que as *reduções dos encargos sociais* nos termos do artigo 1.º do Decreto Ministerial de 5 de Agosto de 1994, concedidas às empresas situadas nos territórios de Veneza e de Chioggia, constituem auxílios incompatíveis com o mercado comum. Pelo contrário, aí e também no artigo 1.º, n.º 2, da decisão recorrida, ela limitou-se a constatar que os *auxílios* concedidos ao abrigo do regime de reduções dos encargos sociais são incompatíveis com o mercado comum. Só na medida em que as autoridades nacionais verificarem, em cada caso individual, que uma redução dos encargos sociais abrangida pelo artigo 1.º, n.º 2, e pelo artigo 2.º da decisão recorrida constitui, no caso concreto, um auxílio na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, é que esta será incompatível com o mercado comum, nos termos do artigo 1.º, n.º 2 e do artigo 2.º da decisão recorrida. Só nesses casos é que o artigo 5.º da decisão recorrida ordena a recuperação.

— Quanto à compatibilidade desse ponto de vista com o artigo 87.º CE e com o sistema de controlo dos auxílios

193. É ainda necessário determinar se esse modo de proceder é compatível com o artigo 87.º CE e com o sistema de controlo dos auxílios. O Tribunal de Justiça respondeu

pela afirmativa no acórdão Itália/Comissão [92]. Com efeito, aponta neste sentido o facto de que, de outro modo, a Comissão teria de escolher entre duas alternativas insatisfatórias. Uma delas seria examinar cada caso individual antes de ordenar a recuperação. Contudo, isto seria contrário ao princípio de que a Comissão, ao apreciar um regime multisectorial, se pode limitar a uma análise das características do programa em causa. A outra alternativa seria que a Comissão teria de se limitar a declarar a incompatibilidade do regime com o artigo 87.º CE. Isto seria insatisfatório, porque uma ordem de recuperação é a consequência lógica da constatação de que existe um auxílio incompatível com o mercado comum [93].

194. Acresce que as objecções contra este ponto de vista não me convencem.

195. Em primeiro lugar, este ponto de vista não conduz a que as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais cometam uma ingerência inadmissível nas competências da Comissão. Com efeito, contrariamente às condições de aplicação do artigo 87.º, n.ºs 2 e 3, CE, as autoridades nacionais podem, elas próprias, verificar se as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE estão preenchidas [94]. Contudo, importa notar que as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais só têm a faculdade de verificar se as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE estão preenchidas na medida em que não estejam já vinculados por uma constatação feita numa decisão da Comissão.

196. Em segundo lugar, alega-se que este ponto de vista causaria uma insegurança jurídica quanto ao alcance do poder de controlo das autoridades nacionais. Esta objecção também não me parece ser convincente. Como já observei, as autoridades nacionais só dispõem de um poder de controlo na medida em que a decisão recorrida da Comissão não contenha uma apreciação final sobre o preenchimento das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. Assim, na decisão recorrida, a Comissão tem de assinalar claramente em que medida as suas constatações nessa decisão se limitam à apreciação do regime como tal, em que medida são aplicáveis igualmente ao exame dos benefícios individuais concedidos, que deve ser efectuado pelas autoridades e órgãos jurisdicionais nacionais, e em que medida ela efectuou, no que toca a determinados sectores económicos ou benefícios individuais, uma análise que vai para além da apreciação do regime.

197. Parece-me que a decisão recorrida satisfaz estas exigências. Ao examinar se as reduções dos encargos sociais eram susceptíveis

92 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Março de 2002, Itália/Comissão (C-310/99, Colect., p. I-2289, n.ºs 90 e seg.).

93 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 2005, Itália/Comissão (C-66/02, Colect., p. I-10901, n.º 113).

94 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Dezembro de 1973, Lorenz (120/73, Colect., p. 553, n.º 8).

de falsear a concorrência e de afectar o comércio interestadual, a Comissão limitou-se manifestamente a apreciar o regime de reduções dos encargos sociais como tal. Por conseguinte, a decisão recorrida não contém, a este respeito, qualquer apreciação final da Comissão. Nesta medida, as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais têm a faculdade de examinar, em cada caso concreto, se as reduções dos encargos sociais concedidas falseiam a concorrência e afectam o comércio interestadual.

198. Pelo contrário, parece-me que a constatação da Comissão, segundo a qual o objectivo de compensação das desvantagens estruturais das empresas em Veneza e Chioggia não retira à redução dos encargos sociais o carácter de auxílio, é válida não apenas para a apreciação do regime de reduções dos encargos sociais como tal, mas também para cada benefício concedido nos termos desse regime. A este respeito, a Comissão fez uma apreciação final que vincula as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais.

199. Se as autoridades nacionais tiverem dúvidas quanto ao alcance das declarações, podem dirigir-se à Comissão, a qual, por força do princípio da cooperação leal, está obrigada a colaborar de boa fé com as autoridades nacionais [95].

95 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 2008, Comissão/França (C-214/07, Colect., p. I-8357, n.º 45), e de 12 de Maio de 2005, Comissão/Grécia (C-415/03, Colect., p. I-3875, n.º 42).

200. Em terceiro lugar, é alegado que esse ponto de vista não é compatível com o sistema de controlo dos auxílios. Com efeito, em caso de conflito ao ser executada uma decisão desse tipo, a Comissão deveria, contrariamente a esse sistema, quer dar início ao procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE, quer também intentar uma acção por incumprimento no Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

201. Esta objecção também não é convincente. Com efeito, importa distinguir entre as situações em que a Comissão tem de dar início a um novo procedimento formal de investigação, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE, e as situações em que pode recorrer directamente ao Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

202. Se se tratar de litígios relativos ao regime como tal, por exemplo porque a Comissão entende que o Estado-Membro não eliminou ou não modificou suficientemente o regime para garantir a sua compatibilidade com o artigo 87.º CE, a Comissão pode intentar directamente uma acção nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE. Com efeito, existe uma decisão da Comissão relativa ao regime. Penso que este é também o caso quando a Comissão entende que o Estado-Membro não tomou, em geral, medidas suficientes, para recuperar os auxílios concedidos nos termos do regime.

203. Tratando-se, ao invés, da recuperação de benefícios individuais concedidos ao

abrigo do regime, há que distinguir. Se se trata de benefícios que a Comissão não examinou, em cada caso, à luz das condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE e se o litígio se refere a uma condição de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE, relativamente à qual a Comissão não fez, na sua decisão, qualquer apreciação final, a Comissão tem de dar início a um novo procedimento administrativo. Contudo, não se trata de uma reabertura do procedimento administrativo, mas do início de um procedimento administrativo com um novo objecto, a saber a apreciação da medida individual em causa. Se, pelo contrário, se tratar de benefícios que a Comissão já analisou detalhadamente na decisão à luz do artigo 87.º, n.º 1, CE, ela pode intentar directamente uma acção nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

204. Assim, esse ponto de vista também não conduz a que, contrariamente ao sistema, quanto à mesma medida, seja dado início a um procedimento administrativo nos termos do artigo 88.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE e também intentada uma acção, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE.

205. Por conseguinte, como conclusão provisória, constata-se que a Comissão, numa decisão na qual examina, em primeira linha, a compatibilidade de um regime ilegal de auxílios multisectoriais com o artigo 87.º CE, pode também ordenar a recuperação dos auxílios concedidos ao abrigo deste regime, sem ter de analisar antes, em cada caso individual, se os benefícios concedidos ao abrigo deste regime constituem auxílios, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE.

iii) Conclusão provisória

206. Em conclusão devem também ser rejeitadas na íntegra as alegações de que a Comissão não fundamentou suficientemente a ordem de recuperação dada no artigo 5.º da decisão recorrida.

c) Conclusão

207. Deste modo, importa concluir que devem ser rejeitadas na íntegra as alegações formuladas contra a constatação do Tribunal Geral, segundo a qual a Comissão examinou e fundamentou suficientemente a decisão recorrida quanto ao falseamento da concorrência e à afectação do comércio interestadual.

C — *Quanto aos serviços de interesse económico geral*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

208. O Comitato e a Italgas contestam ainda a constatação do Tribunal Geral, de que a Comissão não violou o artigo 86.º, n.º 2, CE nem fundamentou de maneira contraditória a sua decisão a este respeito. O Tribunal Geral baseou essa constatação nos n.os 203 a 221 do acórdão recorrido. Declarou neles que a Comissão não incorreu em erro de direito ao ter examinado a aplicação do artigo 86.º, n.º 2, CE apenas em relação às empresas municipais e não à Italgas. Ao apreciar um regime de auxílios multisectoriais, a Comissão não está obrigada a analisar casos individuais. Além disso, incumbe às autoridades nacionais e aos terceiros interessados apresentar, no procedimento perante a Comissão, argumentos a favor da aplicação do artigo 86.º, n.º 2, CE. Contudo, não foram apresentadas informações relativamente à Italgas.

2. Principais argumentos das partes

209. O *Comitato*, a *Italgas* e a *Coopservice* alegam que o Tribunal Geral violou o artigo 86.º, n.º 2, CE. Segundo o Comitato, o Tribunal Geral devia ter constatado que a Comissão violou o artigo 86.º, n.º 2, CE e o princípio da não discriminação, dado que não examinou aprofundadamente a que empresas era aplicável o artigo 86.º, n.º 2, CE. A Italgas e a Coopservice formulam esta crítica, em particular, no que respeita à sua própria situação, dado que a sua actividade pode ser entendida como um serviço de interesse económico geral.

210. A *Comissão* entende que esta crítica deve ser rejeitada. O Tribunal Geral declarou, a justo título, que incumbe ao Estado-Membro e aos terceiros interessados, no âmbito do procedimento perante a Comissão, alegar os motivos pelos quais as medidas estatais são compatíveis com o mercado comum. Além disso, ao examinar um regime de auxílios, a Comissão não está obrigada a analisar os casos individuais. No caso vertente, as autoridades italianas destacaram a situação das empresas municipais. Todavia, nem as autoridades italianas nem terceiros interessados apresentaram informações específicas quanto à Italgas.

3. Apreciação jurídica

211. Devem ser rejeitadas as alegações relativas à violação do artigo 86.º, n.º 2, CE e do princípio da não discriminação. O Tribunal

Geral declarou, a justo título, que a Comissão, ao apreciar um regime de auxílios, não precisa, em princípio, de examinar casos individuais. A Comissão também não pode ser acusada de não ter cumprido as suas obrigações processuais. Com efeito, após as autoridades italianas terem alertado a Comissão para a situação específica dos serviços de interesse económico geral, ela solicitou às referidas autoridades informações adicionais quanto às empresas em causa. No entanto, as autoridades italianas não forneceram informações relativas à Italgas.

alínea c), CE [96]. Neste contexto, o Tribunal Geral observou, em primeiro lugar, que a Comissão tem a faculdade de, para além das suas comunicações e orientações, tomar em consideração situações específicas no âmbito de uma aplicação *ad hoc* do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Nesse contexto, cabe à Comissão ponderar os efeitos positivos e negativos dos auxílios sobre as condições das trocas comerciais e a manutenção de uma concorrência não falseada [97].

D — *Quanto à aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE*

213. Todavia, não constitui um erro de direito o facto de a Comissão não ter aplicado o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE no caso vertente. A Comissão não ultrapassou os limites do seu poder de apreciação por ter recusado a aplicação dessa norma no caso vertente, com a fundamentação de que as reduções dos encargos sociais não constituíam auxílios ao funcionamento ligados ao investimento [98].

1. Fundamentação do acórdão recorrido

212. Além disso, as partes recorrentes contestam a declaração do Tribunal Geral, de que a Comissão não incorreu em erro de direito ao aplicar o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. O Tribunal Geral baseou esta declaração nos n.ºs 280 a 314 do acórdão recorrido. Ele examinou aí, em particular, a questão de saber se a Comissão devia ter analisado os problemas estruturais ligados à insularidade, directamente à luz do artigo 87.º, n.º 3,

214. Acresce que a Comissão fundamentou suficientemente a decisão recorrida. Com efeito, no seu considerando 74, indicou os motivos pelos quais não tencionava modificar o método de aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE no presente caso. A Comissão referiu aí, é certo, que alterou parcialmente o seu método aquando da adesão da Suécia e da Finlândia, para atender às novas particularidades geográficas destes Estados-Membros.

96 — N.ºs 306 a 311 do acórdão recorrido.
97 — N.º 307 do acórdão recorrido.
98 — N.ºs 308 e seg. do acórdão recorrido.

Contudo, não considerou necessário alterar o seu método relativamente às empresas de Veneza e Chioggia, dado que, em primeiro lugar, a situação em Veneza não apresentava elementos novos, em segundo lugar, as reduções dos encargos sociais, como auxílios ao funcionamento, eram susceptíveis de perturbar o sistema, e, em terceiro lugar, foram atribuídas numa região que não apresentava problemas graves de coesão económica e social [99].

2. Principais argumentos das partes

215. O *Hotel Cipriani,* o *Comitato,* a *Coopservice* e o *Governo italiano* alegam, no essencial, que quer a Comissão quer o Tribunal Geral se limitaram, erradamente, a examinar se, no caso vertente, existiam novos aspectos susceptíveis de justificar uma alteração das comunicações e orientações existentes da Comissão quanto ao artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. A Comissão e o Tribunal Geral deviam ter examinado a questão de saber se, devido à situação especial e única de Veneza e de Chioggia, era oportuna uma aplicação *ad hoc* desta norma.

216. A *Comissão* entende que estas alegações devem ser rejeitadas. As alegações do Comitato são inadmissíveis porque, em primeira linha, são formuladas contra a decisão recorrida da Comissão. De resto, são também infundadas as alegações do Hotel Cipriani, do Comitato e do Governo italiano.

3. Apreciação jurídica

217. Contrariamente ao entendimento da Comissão, o argumento do Comitato é admissível. Embora o Comitato, no seu recurso, só aborde detalhadamente a decisão recorrida, não há dúvida de que alega um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao não ter constatado, na sequência do seu recurso, que a Comissão tinha incorrido em erro de direito ao aplicar o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Assim, este argumento é admissível em sede de recurso.

218. Contudo, os argumentos são infundados. Com efeito, o Tribunal Geral analisou a questão de uma aplicação *ad hoc* do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. No n.º 307 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral indicou expressamente que esta disposição pode também ser aplicada fora do domínio abrangido pelas comunicações e orientações da Comissão, ou seja *ad hoc*.

219. Considero que o Tribunal Geral não incorreu em erro de direito ao constatar que a

99 — N.º 311 do acórdão recorrido.

Comissão rejeitou uma aplicação *ad hoc* da referida disposição sem ter cometido erro de direito e fundamentou suficientemente esta recusa. O Tribunal Geral indicou acertadamente que a Comissão goza, neste domínio, de um vasto poder de apreciação, que se trata de auxílios ao funcionamento susceptíveis de perturbar seriamente a concorrência, e que os territórios de Veneza e de Chioggia não eram uma região com problemas graves de coesão económica e social.

220. Também não enferma de erro de direito a constatação do Tribunal Geral, de que a Comissão fundamentou suficientemente a sua decisão. Com efeito, na medida em que a Comissão indicou, nos considerandos 73 e seguinte da decisão recorrida, os motivos que militam contra a modificação das suas comunicações e orientações existentes baseou-se, quanto ao conteúdo, em motivos pelos quais a aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE no caso vertente não está, em princípio, justificada. Estes motivos opõem-se não só a uma modificação das comunicações e das orientações adoptadas pela Comissão relativamente à referida norma, mas também a que esta seja aplicada *ad hoc*.

221. Assim, devem ser rejeitadas as alegações baseadas numa violação do artigo 87.º, n.º 3, CE.

E — *Quanto à aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

222. De resto, as partes recorrentes criticam o Tribunal Geral por ter cometido um erro de direito quanto à aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE. Nos n.os 322 a 329 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou os fundamentos, segundo os quais a Comissão se recusou erradamente a aplicar a excepção de política cultural prevista no artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral baseou-se, em primeiro lugar, em que no procedimento perante a Comissão não foi provado que as empresas que beneficiaram das reduções dos encargos sociais, suportavam também custos adicionais relacionados com a conservação do património cultural [100]. Em segundo lugar, as modalidades de aplicação das reduções dos encargos sociais não asseguravam que, com elas, fossem prosseguidos esses objectivos de política cultural [101]. Em terceiro lugar, a Comissão também não violou o princípio da não discriminação, ao ter aplicado a excepção de política cultural ao Consorzio Venezia Nuova, mas não ao Hotel Cipriani. Com efeito, durante o procedimento administrativo, não foram fornecidas à Comissão indicações sobre uma situação especial do Hotel Cipriani. Em contrapartida,

100 — N.os 322 a 324 do acórdão recorrido.
101 — N.º 325 do acórdão recorrido.

o Consorzio Venezia Nuova é uma das empresas municipais a respeito das quais as autoridades italianas forneceram informações detalhadas [102].

2. Principais argumentos das partes

223. O *Comitato,* o *Hotel Cipriani* e a *Coopservice* contestam, antes de mais, a afirmação do Tribunal Geral, segundo a qual nem todas as empresas são proprietárias de imóveis e, deste modo, nem todas as empresas têm de suportar os custos adicionais de restauração e de conservação. O Comitato sustenta ter sido provado que todas as empresas tinham de efectuar obras de conservação. Estas obras seriam mais caras nos territórios de Veneza e de Chioggia. Por conseguinte, as reduções dos encargos sociais, aplicáveis unicamente a actividades exercidas neste território, deviam, em primeiro lugar, diminuir os custos das obras de conservação e, em segundo lugar, permitir às empresas interessadas desta região, investir mais em obras de conservação. O Hotel Cipriani chama a atenção para que as medidas beneficiam empresas sujeitas a encargos particulares devido à situação específica de Veneza. O Comitato e o Hotel Cipriani entendem que também enferma de erro de direito a distinção entre os vários imóveis nos territórios de Veneza e de Chioggia. Com efeito, é a cidade de Veneza, como tal, que faz parte do património cultural.

224. Alegam ainda que o Tribunal Geral incorreu em erro, ao ter considerado que o Consorzio Venezia Nuova era uma empresa municipal.

225. Por último, o Hotel Cipriani sustenta que não pode ser criticado por não ter participado no procedimento administrativo. Entende que a Comissão o devia ter convidado a intervir.

226. A *Comissão* defende que estas alegações devem ser rejeitadas.

3. Apreciação jurídica

227. As alegações do Comitato e do Hotel Cipriani não podem ser acolhidas. O Tribunal Geral não incorreu em erro de direito ao declarar que a aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE não está justificada porque não foi demonstrado um nexo suficiente entre as reduções dos encargos sociais e a conservação do património cultural.

102 — N.os 326 a 328 do acórdão recorrido.

228. Em primeiro lugar, é errado considerar que, numa cidade que pertence ao património cultural da humanidade, se pode justificar a realização de medidas de conservação em qualquer imóvel, independentemente da sua importância cultural, histórica ou arquitectónica, a título da excepção de política cultural. Com efeito, não se pode presumir que a conservação de cada imóvel tenha a mesma importância para o património cultural.

229. Em segundo lugar, não encontro qualquer erro de direito na constatação do Tribunal Geral, de que as modalidades de aplicação das reduções dos encargos sociais não garantiam a prossecução do objectivo de política cultural.

230. Antes de mais, deve ser rejeitado como inadmissível o argumento, segundo o qual no processo no Tribunal Geral foi feita a prova de que todas as empresas beneficiárias tinham de suportar custos adicionais relativos a medidas de conservação. Com efeito, no âmbito de um recurso limitado a questões de direito, não pode ser posta em causa a apreciação dos factos feita pelo Tribunal Geral.

231. Acresce que, contrariamente ao entendimento do Hotel Cipriani, não é suficiente, para aplicar o artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE, que as reduções dos encargos sociais compensem um esforço especial feito pelas empresas situadas em Veneza e em Chioggia. Pelo contrário, esta disposição só pode ser aplicada quando é provado um nexo entre o benefício sob a forma de reduções dos encargos sociais e o contributo para a conservação do património cultural, histórico ou arquitectónico. Como o Tribunal Geral declarou, a justo título, o regime de reduções dos encargos sociais não prevê exigências dessa natureza. Com efeito, os custos de conservação de imóveis de interesse cultural, histórico ou arquitectónico podem variar muito consoante o tipo e número dos imóveis em causa. Como foi assinalado pela Comissão e pelo Tribunal Geral, o regime de reduções dos encargos sociais não estabelece um claro nexo entre estes custos de conservação e o montante das reduções dos encargos sociais.

232. Em terceiro lugar, deve também ser rejeitado o argumento relativo à violação do princípio da não discriminação. Como o Tribunal Geral declarou acertadamente, nos n.os 326 a 328 do acórdão recorrido, a aplicação da excepção de política cultural ao Consorzio Venezia Nuova está justificada, porque as autoridades italianas apresentaram à Comissão, no âmbito do procedimento administrativo, informações detalhadas sobre este consórcio, com base nas quais a Comissão pôde concluir que o Estado italiano o tinha encarregado de implementar medidas de preservação do património histórico, artístico e arquitectónico de Veneza. Contrariamente ao entendimento do Comitato e do Hotel Cipriani, a exactidão deste raciocínio também não é posta em dúvida por uma qualificação eventualmente errada do consórcio como empresa municipal. Com efeito, a fundamentação do Tribunal Geral baseia-se no facto não de

o consórcio ser uma empresa municipal, mas de este ter sido encarregado de implementar medidas de preservação do património histórico, artístico e arquitectónico de Veneza.

233. Em quarto lugar, deve também ser rejeitado o argumento do Hotel Cipriani, de que a Comissão o devia ter convidado a intervir. Na verdade, com uma comunicação publicada no Jornal Oficial de 18 de Fevereiro de 1998, os terceiros interessados foram convidados a apresentar as suas observações sobre o regime dos auxílios em causa. A Comissão não está obrigada a ir além desta comunicação, convidando individualmente terceiros a participar no procedimento.

234. Assim, devem ser rejeitadas na íntegra as alegações baseadas na violação do artigo 87.º, n.º 3, alínea d), CE.

F — *Quanto à aplicação do artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999*

235. As partes recorrentes alegaram no Tribunal Geral que o regime de reduções dos encargos sociais tinha sido introduzido pelas Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997. Indicaram que, na decisão recorrida, a Comissão não teve em conta que o prazo de prescrição de dez anos a contar da introdução do regime tinha expirado, pelo que se impunha a classificação como auxílio existente, nos termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999. O Tribunal Geral constatou que a Comissão não tinha violado o artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999, e rejeitou este fundamento. As partes recorrentes impugnam agora a fundamentação do Tribunal Geral nos n.ºs 357 a 367 do acórdão recorrido, na qual o Tribunal Geral baseou a sua rejeição.

1. Fundamentação do acórdão recorrido

236. O Tribunal Geral constatou, em primeiro lugar, que as medidas em causa constituíam um novo auxílio, dado que a Lei n.º 206/1995 tinha instituído um novo regime para o território de Veneza e de Chioggia, e a Lei n.º 30/1997 tinha prorrogado este regime [103]. Assinalou ainda que o regime introduzido pelas referidas leis não podia ser considerado uma continuação de um regime já existente. Em primeiro lugar, as reduções previstas nas Leis n.º 590/1971 e n.º 463/1972, deixaram de ser concedidas a partir de 1 de Julho de 1973 [104]. Em segundo lugar, a Lei n.º 206/1995 estabeleceu expressamente um novo regime de reduções dos encargos sociais para o Mezzogiorno. A Lei n.º 30/1997 alargou este novo regime às empresas de Veneza e de Chioggia. Este alargamento, que pode ser

103 — N.º 359 do acórdão recorrido.
104 — N.º 360 do acórdão recorrido.

considerado separadamente do regime previsto na Lei n.º 206/1995, também constitui um novo auxílio [105]. De qualquer modo, o prazo de dez anos ainda não tinha expirado para os auxílios concedidos entre 1995 e 1997, dado que, nos termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 659/1999, esse prazo só começa a correr a partir do momento em que o auxílio ilegal tenha sido concedido [106]. Por último, o Tribunal Geral indicou que nem o Governo italiano nem as outras partes no processo tinham contestado a decisão da Comissão, de que se tratava de um novo auxílio [107].

2. Principais argumentos das partes

237. O *Hotel Cipriani* e a *Coopservice* alegam que o Tribunal Geral interpretou e aplicou erradamente o conceito de auxílio existente, na acepção do artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999. Com efeito, o Tribunal Geral não analisou suficientemente a questão de saber quando foi introduzido o regime de reduções dos encargos sociais. As partes referidas afirmam que, no seu caso, isto sucedeu logo através da Lei n.º 463/1972. A seguir, foi aplicada a Veneza a Lei especial n.º 171/1973, da qual constava a decisão de princípio de reduzir os encargos sociais. O alcance concreto dessa redução foi determinado através da remissão para as regras aplicáveis ao Mezzogiorno. No entanto, nunca foi derrogada a decisão de princípio, constante da Lei especial n.º 171/1973.

238. O *Comitato* assinala também que existe uma continuidade entre a Lei n.º 171/73 e as Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997. Por conseguinte, é decisivo se as Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997 modificaram substancialmente o regime que já existia nos termos da Lei n.º 171/73. Alega que isto não aconteceu, dado que só foi reduzido o número e o montante dos benefícios previstos.

239. A *Comissão* considera que os referidos argumentos devem ser rejeitados.

240. Antes de mais, estes argumentos são inadmissíveis, na medida em que se dirigem contra a decisão recorrida e não contra o acórdão recorrido. Quando as partes recorrentes alegam que a redução dos encargos sociais já tinha sido introduzida anteriormente, trata-se, além disso, de uma constatação dos factos, que já não pode ser posta em causa em sede de recurso. Acresce que a alegação relativa à continuidade entre a Lei n.º 171/1973 e as Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997 é uma alegação de factos novos.

241. De resto, sustenta que os argumentos são infundados. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral constatou, acertadamente,

105 — N.os 361 a 363 do acórdão recorrido.
106 — N.os 364 e seg. do acórdão recorrido.
107 — N.º 366 do acórdão recorrido.

que o regime nacional introduzido pela Lei n.º 206/1995 constituía um novo auxílio, porque a lei alterou substancialmente os regimes de auxílios que existiam para os territórios de Veneza e de Chioggia. Com efeito, a Lei n.º 206/1995 introduziu novos critérios de cálculo, uma limitação das reduções e uma redução das taxas. De qualquer modo, o Tribunal Geral considerou acertadamente que existe um novo auxílio, pelo menos, na medida em que o âmbito de aplicação de um regime de auxílios existente foi alargado a novos casos. Em segundo lugar, não existe continuidade entre a Lei n.º 463/72 e as Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997, dado que os benefícios previstos na Lei n.º 463/72 só foram pagos até 30 de Junho de 1973.

243. Contudo, os argumentos são infundados.

244. No que diz respeito à alegada continuidade entre o regime da Lei n.º 463/1972 e o regime das Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997, o Tribunal Geral negou acertadamente a existência de continuidade, porque os benefícios previstos na Lei n.º 463/1972 só foram concedidos até 30 de Junho de 1973.

3. Apreciação jurídica

242. O argumento é admissível. É certo que são inadmissíveis os fundamentos dirigidos não contra o acórdão recorrido, mas contra a decisão da Comissão, impugnada em primeira instância. Contudo, o Hotel Cipriani e o Comitato criticam, manifestamente, também a fundamentação do acórdão recorrido, na medida em que o Tribunal Geral confirmou o entendimento defendido pela Comissão na decisão recorrida. Além disso, o Hotel Cipriani e o Comitato basearam-se, logo no processo no Tribunal Geral, em que existia continuidade entre os regimes anteriores e as Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997. Assim, este argumento também não é inadmissível como alegação nova.

245. Também não é convincente o argumento baseado numa continuidade entre o regime da Lei n.º 171/1973 e o regime das Leis n.º 206/1995 e n.º 30/1997. Neste contexto, importa, antes de mais, relembrar que a Comissão pode tomar a sua decisão com base em informações que lhe tenham sido fornecidas pelo Estado-Membro e por terceiros interessados, no âmbito do procedimento administrativo. Como o Tribunal Geral assinalou, resultava das informações prestadas à Comissão, em primeiro lugar, que com o Decreto Ministerial de 5 de Agosto de 1994, tinha sido estabelecido um novo regime de reduções dos encargos sociais no Mezzogiorno. Em segundo lugar, resultava da Lei n.º 206/1995 que esse novo regime tinha sido alargado a empresas em Veneza e Chioggia. O Tribunal Geral declarou acertadamente que a Comissão devia considerar, com base nessas informações, que quer o Decreto Ministerial de 5 de Agosto de 1994, quer a Lei n.º 206/1995 constituíam regimes novos. A situação poderia ser diferente se, durante o procedimento administrativo, tivesse sido assinalada à Comissão a continuidade entre essa ampliação e

um regime existente. No entanto, o Tribunal Geral constatou que a continuidade não foi assinalada nem pelo Governo italiano nem por outra parte no procedimento, embora a Comissão tivesse declarado expressamente, na comunicação sobre o início do procedimento formal de investigação, que considerava que existia um regime novo. Nesta medida, não enferma de erro de direito a constatação do Tribunal Geral, de que a Comissão entendeu, acertadamente, que existia um novo auxílio. Logo, os argumentos do Hotel Cipriani e do Comitato devem ser rejeitados por carecerem de fundamento.

G — *Quanto à aplicação do artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999*

1. Fundamentação do acórdão recorrido

246. As partes recorrentes alegaram no processo no Tribunal Geral que a Comissão tinha violado o artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999. Nos n.ºs 385 a 399 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que esta violação não tinha sido cometida. O Hotel Cipriani e o Comitato contestam esta parte da fundamentação do acórdão recorrido. Nela, o Tribunal Geral assinalou, em primeiro lugar, que, por força do artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999 e segundo a jurisprudência, se um auxílio for declarado incompatível com o mercado comum, a Comissão está, em princípio, obrigada a ordenar também a recuperação deste auxílio [108]. No caso vertente, a ordem de recuperação não viola qualquer princípio geral do direito comunitário. Em particular, o Tribunal Geral sublinhou que, ainda que se admita que a maioria das empresas beneficiárias exercia a sua actividade a nível local, o que não foi provado, isto não permite excluir, à partida, qualquer efeito das reduções controvertidas dos encargos sociais sobre o comércio e a concorrência [109].

2. Principais argumentos das partes

247. O *Hotel Cipriani,* a *Coopservice* e o *Comitato* consideram que o Tribunal Geral devia ter declarado a existência de uma violação dos princípios gerais do direito comunitário. A própria Comissão reconhece que nem todas as reduções dos encargos sociais constituem auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Por conseguinte, a exigência de recuperação de todas as reduções dos encargos sociais não é proporcionada e viola também a protecção da confiança legítima dos beneficiários.

108 — N.ºs 385 a 389 do acórdão recorrido.
109 — N.º 390 do acórdão recorrido.

248. A *Comissão* pede que estas alegações sejam rejeitadas por carecerem de fundamento. Considera que não está obrigada a indicar motivos particulares para a recuperação, dado que esta constitui a consequência natural da declaração da incompatibilidade de um auxílio com o mercado interno. Além disso, não é violado nem o princípio da proporcionalidade nem o princípio da igualdade de tratamento.

3. Apreciação jurídica

249. O argumento relativo à violação do artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999 deve ser julgado improcedente, substituindo a fundamentação do acórdão recorrido. Com efeito, contrariamente ao entendimento do Hotel Cipriani, do Comitato e também do Tribunal Geral, a Comissão não ordenou, no artigo 5.º da decisão recorrida, a recuperação de todas as reduções dos encargos sociais concedidas. Pelo contrário, como já observei, ela só ordenou a recuperação das reduções que preenchiam as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE e eram incompatíveis com o mercado comum, nos termos do artigo 1.º, n.º 2 e do artigo 2.º da decisão recorrida. Por conseguinte, é improcedente o argumento de que é desproporcionado ordenar a recuperação das reduções dos encargos sociais, embora não esteja esclarecido se estas preenchem as condições de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE.

VII — Resumo

250. Assim, deve concluir-se que:

251. O Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não ter examinado em que medida o Comitato já tinha alegado no processo anterior T-231/00 os fundamentos nos quais se baseia no processo T-277/00 e, por conseguinte, cometeu um erro de direito ao não ter julgado inadmissível o recurso do Comitato no processo T-277/00 por litispendência, na medida em que se trata de fundamentos idênticos. A este respeito, o recurso subordinado da Comissão é procedente e o acórdão recorrido deve ser anulado. Quanto ao resto, o recurso subordinado da Comissão deve ser julgado improcedente.

252. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do seu Estatuto, após a anulação, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado. Por conseguinte, importa examinar em que medida o Comitato, no seu recurso no processo T-231/00, se baseou em fundamentos essencialmente idênticos aos que alegou no seu recurso no processo T-277/00. Neste contexto, é decisivo apenas se os fundamentos são substancialmente idênticos [110], o que se pode verificar mesmo que nem todos os argumentos invocados em apoio do fundamento coincidam. Da comparação dos fundamentos nos processos T-231/00 e T-277/00 resulta que os

110 — Acórdãos Diezler e o./WSA (já referido na nota 24, n.º 16), e França/Parlamento (já referido na nota 25, n.ºs 9 a 11).

fundamentos apresentados pelo Comitato no processo T-277/00, relativos a uma violação e à aplicação errada do artigo 87.º, n.º 1, CE (ponto 2 da petição) e a uma violação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE (ponto 3 da petição), são essencialmente idênticos aos fundamentos que o Comitato já tinha alegado no seu recurso anterior T-231/00. Nesta medida, o recurso do Comitato deve ser julgado inadmissível por litispendência.

253. Atendendo às considerações que precedem, os fundamentos apresentados pelo Comitato relativos à violação do artigo 87.º, n.º 1, CE, e do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE devem ser rejeitados por falta de pertinência. Os restantes fundamentos devem ser rejeitados pelos motivos indicados no ponto VI das presentes conclusões.

254. Os recursos do Hotel Cipriani e da Italgas devem ser julgados improcedentes, pelos motivos indicados no ponto VI das presentes conclusões.

VIII — Conclusão

255. Face ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1. Anular o acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, de 28 de Novembro de 2008, nos processos T-254/00, T-270/00 e T-277/00, Hotel Cipriani e o./Comissão, na medida em que o recurso do Comitato «Venezia vuole vivere» for declarado admissível no processo T-277/00, também quanto aos fundamentos relativos a uma interpretação e aplicação erradas do artigo 87.º, n.º 1, CE e uma interpretação e aplicação erradas do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. No que diz respeito a estes fundamentos, o recurso do Comitato «Venezia vuole vivere» no processo T-277/00 é declarado inadmissível por litispendência.

2. Julgar os recursos improcedentes quanto ao resto.