SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
12 dicembre 1996 *

Nel procedimento C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine,

Cirillo Brena,

con l'avv. Ivone Cacciavillani, del foro di Venezia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

ricorrenti,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza emessa dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 21 febbraio 1995, nella causa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e a./Commissione (Racc. pag. II-455),

procedimento in cui le altre parti sono:

* Lingua processuale: l'italiano.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Lucio Gussetti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

Mauro Girello,

Greguoldo Daniele,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori G. F. Mancini, presidente di sezione, J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch e H. Ragnemalm (relatore), giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 settembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 maggio 1995, l'Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, l'Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, il Consorzio cooperative pescatori del Polesine e il signor Cirillo Brena (in

prosieguo: i «ricorrenti») hanno impugnato, a norma dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, l'ordinanza 21 febbraio 1995, causa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e a./Commissione (Racc. pag. II-455), con la quale il Tribunale di primo grado ha dichiarato irricevibile un ricorso mirante all'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee 15 ottobre 1993 (in prosieguo: la «decisione controversa»), che approvava le iniziative da finanziarsi in virtù del regolamento (CEE) del Consiglio 21 maggio 1992, n. 1973, che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (Life) (GU L 206, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»).

2 A norma dell'art. 1, il regolamento ha istituito uno strumento finanziario per l'ambiente, il cui obiettivo è contribuire allo sviluppo e all'applicazione della politica e della legislazione comunitarie nel settore dell'ambiente, principalmente mediante il finanziamento di opere prioritarie nella Comunità.

3 Conformemente all'art. 9, n. 1, del regolamento, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i progetti di iniziative da finanziare. A conclusione della procedura del comitato contemplata all'art. 13 del regolamento, la Commissione approva, mediante decisione, detta «decisione quadro», le iniziative da finanziare a norma del regolamento. Questa decisione precisa in particolare la suddivisione dei crediti tra gli Stati membri e tra i progetti. In virtù di detta decisione la Commissione, ai sensi dell'art. 9, n. 5, del regolamento, può prendere una decisione che approva l'iniziativa di cui trattasi, provvedimento di cui sono destinatari gli Stati membri, o stipulare con l'ente incaricato dell'esecuzione dell'opera un contratto o un accordo che definisce diritti e doveri delle parti.

4 Emerge dall'ordinanza impugnata che, nel 1992, la Repubblica italiana ha trasmesso alla Commissione due progetti di iniziative inerenti alla zona del delta padano, per i quali ha chiesto un finanziamento conformemente al regolamento (punto 3).

5 Il 15 ottobre 1993 la Commissione ha approvato, con la decisione litigiosa, i progetti da finanziare in base al regolamento. Detta decisione costituiva una decisione quadro che definiva la suddivisione dei crediti tra gli Stati membri e tra i progetti. Tra i progetti approvati rientrava il programma del delta padano, risultante dalla fusione di due progetti italiani (punto 6).

6 Nel frattempo, la Commissione aveva concordato le modalità di attuazione del programma delta padano con il ministero italiano dell'Ambiente, il ministero italiano per il Coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, la regione Veneto, la regione Emilia-Romagna, le province interessate e la Lega italiana protezione uccelli (LIPU) (punto 7).

7 I ricorrenti sono due associazioni che riuniscono, rispettivamente, agricoltori e proprietari agricoli della provincia di Rovigo, un consorzio di cooperative di pescatori professionisti della stessa provincia, nonché un proprietario terriero e imprenditore agricolo che opera nella zona del delta padano.

8 Il 23 marzo 1994 i ricorrenti hanno presentato dinanzi al Tribunale un ricorso mirante all'annullamento della decisione controversa, deducendo tre motivi: 1) «eccesso di potere per falso presupposto» e incompetenza, 2) inosservanza dell'art. 2, n. 2, terzo comma, del regolamento, 3) violazione dell'art. 1, secondo comma, del regolamento e sviamento di potere.

9 I ricorrenti hanno sostenuto in sostanza che il governo italiano, presentando alla Commissione il progetto di cui trattasi, aveva contravvenuto al diritto italiano e al principio della sana amministrazione, mentre la Commissione, sovvenzionando quel progetto, aveva contravvenuto alle disposizioni del regolamento ed aveva posto in non cale gli obiettivi della politica comunitaria dell'ambiente.

10 La Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, in quanto l'atto impugnato non avrebbe riguardato direttamente e individualmente i ricorrenti.

11 A questo proposito, i ricorrenti hanno sostenuto che a tutti loro era stato riconosciuto il diritto di partecipare ai lavori di elaborazione e di studio del programma del delta padano. Questo diritto sarebbe scaturito, in particolare, dall'art. A, secondo trattino, del Trattato sull'Unione europea, dagli artt. 1 e 2 del regolamento nonché dal programma comunitario di politica e di azione in materia di ambiente e di sviluppo costante, la cui impostazione e strategia generali sono state adottate con la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio in data 1° febbraio 1993 (GU C 138, pagg. 1 e 5; in prosieguo: il «quinto programma dell'ambiente»). Inoltre, le associazioni avrebbero un interesse particolare e distinto da quello dei loro membri, interesse scaturente dalla Costituzione italiana.

L'ordinanza impugnata

12 In primo luogo, il Tribunale ha constatato che la decisione controversa aveva come destinatari tutti gli Stati membri del tempo, salvo il Regno del Belgio e il Granducato del Lussemburgo (punto 23).

13 In secondo luogo, il Tribunale ha osservato che la decisione controversa, concedendo un sostegno finanziario al programma del delta padano, si presentava come provvedimento a carattere generale che si applicava a situazioni obiettivamente determinate e implicava effetti giuridici nei confronti di categorie di persone contemplate in maniera generale e astratta (punto 24).

14 A questo proposito, richiamandosi alla sentenza della Corte 14 luglio 1983, causa 231/82, Spijker/Commissione (Racc. pag. 2559, punto 9), il Tribunale ha ritenuto che la decisione concerneva le persone fisiche ricorrenti unicamente nella loro veste oggettiva di agricoltori operanti nella zona del delta padano, alla stessa stregua di qualsiasi altro agricoltore che si trovasse attualmente o potenzialmente, in una situazione identica (punto 25).

15 Quanto alle tre associazioni ricorrenti, il Tribunale ha ricordato l'ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione (Racc. pag. 2429), e la sentenza della Corte 10 luglio 1986, causa 282/85, DEFI/Commissione (Racc. pag. 2469, punto 16), dalle quali emerge che non si può accogliere il principio secondo il quale un'associazione, come rappresentante di una categoria di imprenditori, sarebbe individualmente riguardata da un atto che lede gli interessi generali di detta categoria. Di conseguenza, ha ritenuto che le tre associazioni ricorrenti non erano riguardate dalla decisione controversa, che incideva sugli interessi generali della categoria di imprenditori da esse rappresentata, se non nella loro qualità di rappresentanti di detta categoria (punti 27 e 28).

16 Inoltre, il Tribunale ha constatato che nessuna delle disposizioni invocate dai ricorrenti a sostegno di quanto allegato circa il loro diritto di partecipare ai lavori di elaborazione e di studio del programma del delta padano faceva sorgere, nei confronti della Commissione, l'obbligo di tener conto, prima di concedere un aiuto finanziario in applicazione del regolamento, della situazione particolare di ciascuno degli agricoltori che svolgono attività nelle zone interessate o di quella di ciascuna delle associazioni che li rappresentava né di consultarle (punto 30).

17 Di conseguenza, il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso e lo ha respinto.

L'impugnazione

18 Nel ricorso proposto contro l'ordinanza i ricorrenti chiedono alla Corte di annullare la decisione impugnata, di dichiarare il ricorso ricevibile e di disporre il rimborso delle spese.

19 I ricorrenti sostengono in pratica che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando che essi non erano individualmente toccati dalla decisione controversa. Poiché hanno avuto facoltà di partecipare all'elaborazione e allo studio del programma del delta padano, avrebbero dovuto essere considerati sotto questo aspetto e quindi essere legittimati a chiedere l'annullamento.

20 Questo assunto dei ricorrenti si fonda sul seguente ragionamento. Il regolamento è stato adottato il 21 maggio 1992. Il 1° febbraio 1993 il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato la risoluzione relativa al quinto programma sull'ambiente. Infine la decisione controversa è stata adottata il 15 ottobre 1993 dalla Commissione. Così stando le cose, il programma del delta padano doveva essere approvato tenendo conto degli orientamenti indicati dal quinto programma dell'ambiente.

21 Orbene, il quinto programma dell'ambiente avrebbe costituito una svolta radicale nella politica comunitaria dell'ambiente introducendo il principio della suddivisione delle responsabilità fra tutti gli strati sociali. Questo programma, che poneva così in opera il principio della sussidiarietà, richiederebbe agli operatori principalmente interessati alle iniziative di tutela dell'ambiente di intraprendere un'opera concertata e di agire di conserva in uno spirito di collaborazione. È sotto questo

profilo che dovrebbe valutarsi la situazione dei singoli e delle associazioni di categoria che operano nella zona del delta padano, in relazione a qualsiasi misura concepita e posta in opera per la conservazione dell'habitat naturale nel delta.

22 Inoltre, quanto alle azioni di conservazione o di ripristino degli habitat naturali, i ricorrenti osservano che, nel quinto programma dell'ambiente, agli agricoltori si riconosce la funzione di operatori principalmente interessati. Di conseguenza, il finanziamento del programma del delta padano richiederebbe la partecipazione attiva degli agricoltori, o quantomeno delle organizzazioni più rappresentative dei coltivatori. D'altronde, il diritto delle organizzazioni di categoria di partecipare all'elaborazione di misure di salvaguardia dell'ambiente sarebbe riconosciuto nella maggioranza degli Stati membri. Nella fattispecie, tutti gli operatori principalmente interessati, salvo gli agricoltori, avrebbero partecipato alla fase di preparazione e di messa in opera del programma del delta padano.

Sulla ricevibilità

23 La Commissione sostiene che, con la loro impugnazione, i ricorrenti vorrebbero dimostrare che essa ha posto in non cale un presunto obbligo di consultarli prima di adottare la decisione controversa. Orbene, questo motivo non sarebbe stato dedotto dinanzi al Tribunale e lo dimostra il fatto che, come risulta dal punto 31 dell'ordinanza impugnata, «nessuno dei ricorrenti ha dedotto a sostegno del ricorso motivi relativi alla violazione dell'asserito obbligo della Commissione di consultarli, mentre quest'ultima ha affermato, senza essere contraddetta da nessuno dei ricorrenti, che questi ultimi non sono stati in alcun modo consultati prima dell'adozione della decisione impugnata». Secondo la Commissione ne consegue che il ricorso è irricevibile.

24 A questo proposito, si deve osservare che, come è stato esposto al punto 11 della presente sentenza, i ricorrenti hanno dichiarato dinanzi al Tribunale, nell'ambito dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, che quest'ultima aveva

l'obbligo di consultarli prima di adottare la decisione controversa e che questo obbligo sarebbe sufficiente ad individuarli in modo preciso. Come è stato osservato in precedenza al punto 16, il Tribunale ha disatteso questo motivo in quanto nessuna delle disposizioni menzionate dai ricorrenti, tra le quali il quinto programma dell'ambiente, comportava per la Commissione l'obbligo di tener conto della situazione particolare di ciascuno degli agricoltori o di ciascuna delle associazioni che li rappresentano, né di consultarli.

25 Ne consegue che il motivo è stato dedotto dinanzi al Tribunale e che l'eccezione di irricevibilità va disattesa.

Nel merito

26 L'art. 173, quarto comma, del Trattato CE dispone che «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

27 Nella fattispecie, i ricorrenti sostengono che, in quanto associazioni e singoli che dovevano venir consultati, erano riguardati dalla decisione a motivo di una loro qualità che li distingueva rispetto a qualsiasi altro soggetto e che perciò li identificava alla stessa stregua del destinatario.

28 In primo luogo, si deve rilevare che il regolamento non contiene alcuna disposizione che sancisca l'obbligo di sentire i ricorrenti prima dell'adozione della decisione controversa.

29 In secondo luogo, quanto al quinto programma dell'ambiente, si desume anzitutto dalla risoluzione che lo concerne che il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in seno al Consiglio, hanno ritenuto che «il programma, nella misura in cui offre una struttura globale ed un approccio strategico allo sviluppo sostenibile, costituisca un adeguato punto di partenza per l'applicazione dell'Agenda 21 da parte della Comunità e degli Stati membri» (l'Agenda 21 è il progetto adottato a Rio de Janeiro nel 1992 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo).

30 In seguito, nella stessa risoluzione, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno dichiarato che «[approvano] l'approccio e la strategia generale del programma» e «[invitano] la Commissione a presentare le opportune proposte per attuare quegli aspetti del programma che presuppongono un'azione a livello della Comunità».

31 Infine, si deve far richiamo al punto 12 della sintesi del quinto programma dell'ambiente, che descrive la natura del programma in questi termini:

«Per ciascuno dei temi principali si presentano gli obiettivi a lungo termine che costituiscono l'orientamento o la direzione da seguire in vista di uno sviluppo sostenibile, alcuni obiettivi da raggiungere entro il 2000 e infine una gamma di azioni necessarie per realizzare gli obiettivi stabiliti. Gli obiettivi proposti non costituiscono un obbligo giuridico, ma piuttosto degli indicatori dei livelli da realizzare fin da ora per giungere ad un ritmo di sviluppo sostenibile».

32 Da questi elementi emerge chiaramente che il quinto programma dell'ambiente mira a fornire una cornice per la definizione e la messa in atto della politica della Comunità nel settore dell'ambiente, ma non comporta norme giuridiche vincolanti.

33 Ne consegue che l'adozione del quinto programma dell'ambiente non ha comportato per la Commissione l'obbligo, nell'applicazione del regolamento, di consultare dei singoli che svolgono attività nelle zone interessate o delle associazioni che li rappresentano, prima di concedere agli Stati un aiuto finanziario.

34 Di conseguenza i ricorrenti non possono considerarsi individualmente riguardati dalla decisione controversa.

35 Il ricorso è infondato e va respinto.

Sulle spese

36 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta richiesta. I ricorrenti sono rimasti soccombenti e vanno condannati alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) I ricorrenti sono condannati alle spese.

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 dicembre 1996.

Il cancelliere Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass G. F. Mancini