CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 12 settembre 1996 *

1. Nel presente procedimento i ricorrenti [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine e il signor C. Brena) impugnano l'ordinanza del Tribunale di primo grado del 21 febbraio 1995, che ha dichiarato irricevibile il ricorso nella causa T-117/94.

2. La domanda presentata al Tribunale di primo grado mirava all'annullamento della decisione della Commissione del 15 ottobre 1993, relativa alla concessione di aiuti finanziari per azioni di tutela degli habitat e della natura (in prosieguo: la «decisione») [2], in quanto concedeva un aiuto economico alla regione Veneto per la realizzazione di opere nel delta padano. Si chiedeva inoltre l'annullamento del successivo contratto, stipulato il 31 dicembre 1993 tra la Commissione e il ministero italiano dell'Ambiente.

3. Con l'ordinanza ora impugnata, il Tribunale di primo grado ha dichiarato irricevibile il ricorso per carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

4. Il Tribunale di primo grado ha ritenuto, in sintesi, che nessuna delle persone fisiche né delle associazioni ricorrenti erano destinatarie della decisione contestata, né risultavano da essa lese individualmente: non erano dunque legittimate ad impugnare la decisione, ai sensi dell'art. 173, n. 4, del Trattato CE.

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Il ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado era stato promosso anche da un'altra persona fisica (il signor M. Girello), che non ha impugnato l'ordinanza, così come il signor G. Daniele, che nell'ordinanza stessa è citato come ricorrente. Ad ogni modo, quest'ultimo aveva specificato già nel procedimento di primo grado che compariva in giudizio soltanto come presidente del Consorzio cooperative pescatori del Polesine e non a titolo personale.

2 — L'ammontare complessivo degli aiuti finanziari era pari a 20 645 000 ECU, suddivisi tra più di venti progetti presentati dai vari Stati membri. La quota di finanziamento a carico della Comunità era del 50% dell'importo del preventivo di ciascun progetto, mentre in alcuni casi speciali giungeva al 75%.

I fatti della causa secondo il Tribunale di primo grado

5. I punti salienti del procedimento di elaborazione degli atti comunitari impugnati, a quanto emerge dall'ordinanza di primo grado, sono i seguenti.

«Con il regolamento (CEE) 21 maggio 1992, n. 1973 (GU L 206, pag. 1; in prosieguo: il "regolamento n. 1973/92"), il Consiglio ha istituito uno strumento finanziario per l'ambiente, denominato "LIFE", il cui obiettivo è di contribuire allo sviluppo e all'applicazione della politica e della legislazione comunitaria nel settore dell'ambiente, principalmente mediante il finanziamento di azioni prioritarie nella Comunità. I settori d'azione, definiti nell'allegato del regolamento, sono finanziabili qualora rivestano un interesse comunitario, contribuiscano significativamente all'attuazione della politica comunitaria in materia di ambiente e rispettino le condizioni di applicazione del principio "chi inquina paga".

Per quanto riguarda la protezione degli habitat e della natura, l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1973/92 esige che il sostegno contribuisca in particolare al cofinanziamento delle misure necessarie per mantenere o ripristinare in uno stato di conservazione favorevole i tipi di habitat naturali prioritari e le specie prioritarie nei siti interessati figuranti rispettivamente negli allegati I e II della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la "direttiva 92/43").

Alla fine del 1992 la Repubblica italiana inviava alla Commissione due proposte di progetto relative alla regione del delta del Po, per le quali chiedeva un finanziamento ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1973/92. La zona interessata da queste proposte di progetto si trova a cavallo di due regioni: Emilia-Romagna e Veneto. Con la legge regionale 2 luglio 1988, n. 87, la prima aveva istituito sul suo territorio un parco regionale del delta del Po. La seconda non ha adottato nessuna misura di salvaguardia specifica. Ciononostante, la legge 6 dicembre 1991, n. 394, legge quadro sulle aree protette, nel suo art. 35, n. 4, dispone che le regioni interessate, d'intesa con il ministero dell'Ambiente, procedano entro due anni dalla sua entrata in vigore all'istituzione di un parco naturale interregionale del delta del Po. La stessa disposizione precisa che, in assenza di tali misure, il governo centrale procederà all'istituzione di un parco nazionale nell'area in questione.

Poiché nel caso di specie si trattava di azioni riguardanti la conservazione di habitat naturali prioritari, anzitutto la Commissione, ai sensi degli artt. 3, 8 e 21 della direttiva 92/43, sottoponeva al comitato di cui all'art. 20 della detta direttiva una proposta di cofinanziamento di un singolo progetto risultante dalla fusione delle due proposte, denominato

"Programma di conservazione per l'area geografica del delta del Po" (in prosieguo: il "programma delta del Po"). Questo progetto richiedeva uno stanziamento di 1,5 milioni di ECU per la prima fase. Il 30 aprile 1993 il comitato approvava questo progetto all'unanimità.

La Commissione sottoponeva poi al comitato istituito dall'art. 13 del regolamento n. 1973/92 un progetto di ripartizione delle somme disponibili a bilancio relative alle azioni svolte per l'attuazione di questo regolamento, fra le quali figurava il programma delta del Po. Detto comitato approvava questo progetto all'unanimità il 16 luglio 1993.

Il 15 ottobre 1993 la Commissione adottava ufficialmente la decisione quadro alla quale venivano allegate le varie azioni approvate dalla Commissione — tra le quali figurava il programma delta del Po — ed il riparto dei finanziamenti fra queste. Questa decisione riprendeva il progetto approvato dai due citati comitati.

Nel frattempo la Commissione aveva negoziato le modalità applicative del programma delta del Po con le parti implicate nella realizzazione del progetto da finanziare. Il 3 e il 4 giugno 1993 a Ferrara veniva organizzata una riunione cui partecipavano, oltre alla Commissione, il ministero italiano dell'Ambiente, il ministero italiano del Coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, la regione Veneto, la regione Emilia-Romagna, le province interessate e la Lega italiana protezione uccelli (in prosieguo: la "LIPU").

Il 31 dicembre 1993 il contratto di cui all'art. 9, n. 5, lett. b), del regolamento n. 1973/92 veniva sottoscritto. Le due parti contraenti principali sono la Commissione e il ministero italiano dell'Ambiente, che riveste la figura di servizio responsabile. A quest'ultimo sono associati il ministero italiano per il Coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, la regione Veneto e la LIPU».

La motivazione dell'ordinanza del Tribunale di primo grado

6. Il Tribunale di primo grado, dopo aver osservato che «nessuna delle persone fisiche e nessuna delle tre associazioni ricorrenti è destinataria della decisione controversa», affronta il problema «se questa decisione le riguardi direttamente e individualmente».

7. A suo giudizio, la decisione, nel punto in cui concede un aiuto economico al programma italiano del delta padano, si configura come misura di portata generale, che si applica a situazioni determinate oggettiva-

mente e comporta effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto.

8. Da ciò si desume, secondo il Tribunale di primo grado, che la decisione riguarda le persone fisiche ricorrenti a causa della sola qualità obiettiva di agricoltori operanti nella zona del delta del Po alla stessa stregua di qualsiasi altro agricoltore che si trovi, in atto o in potenza, in una situazione identica.

9. Quanto alle persone giuridiche ricorrenti, pur nell'ipotesi in cui rappresentassero tutti gli agricoltori della regione interessata, la decisione controversa non li toccherebbe «individualmente».

10. L'ordinanza impugnata richiama, su questo punto, la giurisprudenza della Corte di giustizia, che non accoglie il principio secondo il quale un'associazione, nella veste di rappresentante di una categoria di imprenditori, sarebbe individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria [3].

3 — Ordinanza 11 luglio 1979, causa 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione (Racc. pag. 2429), e sentenza 10 luglio 1986, causa 282/85, DEFI/Commissione (Racc. pag. 2469, punto 16).

11. Nella fattispecie, la decisione contestata, che incide sugli interessi generali della categoria di imprenditori rappresentati dalle associazioni ricorrenti, tocca dette associazioni solo come rappresentanti di detta categoria. Non sussiste dunque il presupposto processuale prescritto dall'art. 173 del Trattato sul quale fondare una domanda di annullamento.

12. Tuttavia, aggiunge l'ordinanza, «sia le persone fisiche sia le associazioni ricorrenti sostengono che la decisione impugnata le riguarda individualmente in quanto la Commissione aveva l'obbligo di consultarle prima di adottarla, il che sarebbe sufficiente a identificarle».

13. A questo proposito, il Tribunale di primo grado sottolinea che nessuna delle disposizioni citate dai ricorrenti impone alla Commissione l'obbligo di tener conto, prima di concedere un sostegno finanziario ai sensi del regolamento n. 1973/92, della particolare situazione di ciascuno degli agricoltori che svolgono attività nelle regioni interessate dai programmi di azioni finanziati o di quella di ciascuna delle associazioni che li rappresentano, né l'obbligo di consultarle.

14. Secondo il Tribunale di primo grado, «l'insussistenza dell'obbligo per la Commissione di tener conto della particolare situazione dei vari ricorrenti e di consultarli prima di adottare la decisione controversa è

confermata dal fatto che 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».

15. Visto quanto precede, conclude l'ordinanza, «nessuna delle persone fisiche e nessuna delle associazioni ricorrenti è individualmente interessata dalla decisione della Commissione 15 ottobre 1993 di concedere un sostegno finanziario al programma di conservazione per la regione geografica del delta del Po. Nessuna di esse può quindi chiederne l'annullamento (...)».

16. Infine, il Tribunale di primo grado ritiene che questo ragionamento vale a fortiori per il contratto stipulato tra la Commissione e la Repubblica italiana, il quale stabilisce le modalità di concessione del sostegno finanziario della Comunità e le condizioni che devono essere soddisfatte da colui che ne fruisce.

17. Infatti, per il Tribunale di primo grado, i ricorrenti non sono parti di questo accordo, che non li tocca individualmente più di quanto non li tocchi la decisione 15 ottobre 1993, della quale esso costituisce del resto solo un atto di esecuzione.

18. Ciò sembra essere ammesso dai ricorrenti quando osservano che «dal momento che costituisce un mero atto esecutivo della decisione impugnata, che si limita a definire la procedura del finanziamento comunitario della LIFE, l'illegittimità della decisione implica quella dell'accordo impugnato che, quindi, risulta carente di fondamento logico e giuridico».

Motivi ed argomenti delle parti a sostegno della presunta irregolarità dell'ordinanza impugnata

19. Il ricorso si fonda su un unico motivo: «violazione della legge, violazione dell'art. 173, secondo comma, del Trattato, erroneità del presupposto dell'insussistenza delle condizioni per l'esame in giudizio».

20. I ricorrenti si dolgono che il Tribunale di primo grado abbia effettuato «un apprezzamento inesatto e superficiale delle posizioni delle parti contendenti», che è sfociato nell'erronea dichiarazione di irricevibilità per carenza di legittimazione ad agire. Fondano questa affermazione sugli argomenti riassunti qui appresso.

21. Il regolamento n. 1973/1992 è un puro strumento finanziario della politica e della legislazione comunitaria in materia ambientale. La sua finalità è quella di contribuire allo sviluppo e all'applicazione della politica e della normativa comunitaria in materia di ambiente mediante il finanziamento di determinate azioni prioritarie nella Comunità.

22. Dal momento che la decisione impugnata è posteriore all'approvazione del V programma comunitario di politica e di interventi in materia ambientale e di sviluppo finanziabile (in prosieguo: il «V programma») [4], essa avrebbe dovuto essere approvata tenendo conto degli orientamenti di quest'ultimo, tra i quali spicca il criterio della partecipazione attiva delle parti interessate, in modo che i principali interlocutori sociali possano intervenire per giungere ad una azione concertata.

23. Quanto alle azioni per la conservazione degli habitat naturali, gli agricoltori assumono quindi la figura di protagonisti. Le loro associazioni di categoria devono essere, per questa ragione, «parti interessate» nell'elaborazione delle misure di «tutela ambientale».

24. Sta di fatto che le misure comprese nel «programma di conservazione per l'area geografica del parco del delta padano (prima fase)», al cui finanziamento mira la decisione impugnata in primo grado, sono state adottate dopo l'intervento di «tutte le parti principalmente interessate, eccezione fatta per gli agricoltori», o, quanto meno, per le loro organizzazioni più rappresentative.

25. Le organizzazioni ricorrenti si considerano dunque «individualmente interessate» in quanto lese nei loro «interessi funzionali specifici» come soggetti «partecipanti» al processo di realizzazione del parco.

26. Secondo i ricorrenti, il fatto che una associazione abbia avuto la qualifica di negoziatore di una normativa comunitaria concernente una determinata politica è sufficiente, per la giurisprudenza della Corte, ad attribuirle una legittimazione ad agire, sì da consentirle di impugnare una decisione comunitaria non espressamente rivolta a detta associazione, ma riguardante detta politica.

4 — Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica e d'azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile — Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenebile (GU C 138, pagg. 1 e 5).

La ricevibilità del ricorso contro la pronuncia del Tribunale

27. La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile in quanto «costituisce sostanzialmente una domanda nuova, non presentata al giudice di primo grado».

28. Sotto questo punto di vista, i ricorrenti, impugnando il provvedimento del Tribunale di primo grado, presenterebbero in realtà una domanda diversa da quella sulla quale verteva la prima pronuncia, poiché ora deducono — per la prima volta — un motivo di impugnazione nuovo, consistente nella loro mancata partecipazione al procedimento conclusosi con la decisione della Commissione 15 ottobre 1993.

29. La Commissione ricorda che i ricorrenti hanno dedotto, nel giudizio di primo grado, i seguenti tre motivi di impugnazione:

a) «eccesso di potere per falso presupposto» e incompetenza;

b) violazione dell'art. 2, n. 2, terzo comma, del regolamento n. 1973/92, in quanto detta norma prescrive che i progetti finanziati «contribuiscano significativamente all'attuazione della politica comunitaria in materia di ambiente» mentre ciò non si verificherebbe per il progetto in questione;

c) violazione dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1973/92 e sviamento di potere.

30. Poiché nessuno di questi motivi coincide con il fondamento dell'attuale domanda di annullamento, questa andrebbe dichiarata irricevibile. Corrobora questa conclusione il fatto che l'ordinanza del Tribunale di primo grado dichiara espressamente che «nessuno dei ricorrenti ha dedotto a sostegno del ricorso motivi relativi alla violazione dell'asserito obbligo della Commissione di consultarli».

31. Non mi pare che l'eccezione di irricevibilità debba venire vagliata; a mio avviso, le associazioni ricorrenti non svolgono nella fase processuale di secondo grado alcun argomento che non verta sulle considerazioni svolte nell'ordinanza impugnata.

32. È certo che, a fondamento del primo ricorso, i ricorrenti non hanno invocato l'inosservanza di un asserito diritto ad essere consultati nella fase di preparazione di interventi in materia ambientale.

33. È però altrettanto certo che, allorché in primo grado la Commissione ha eccepito l'irricevibilità dell'azione di annullamento, per carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti, questi hanno ribattuto che «la Commissione era tenuta a consultarli prima di adottare la decisione, il che — a loro avviso — è sufficiente per identificarli».

34. Il dibattimento in primo grado si è imperniato ampiamente su questo punto, risolto poi con l'ordinanza che sancisce l'irricevibilità.

35. Infatti l'ordinanza impugnata dichiara, tra l'altro, che la carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti, ai quali fa difetto il requisito di soggetti individualmente interessati, è coerente con l'inesistenza di qualsiasi obbligo da parte della Commissione di consultarli nella fase di adozione degli atti contestati.

36. Così stando le cose, non credo possa giudicarsi «irricevibile» l'impugnazione dell'ordinanza che le associazioni hanno effettuato criticando i fondamenti giuridici che ne formano il sostrato. L'impugnazione, come ho detto, deve considerarsi conforme al dibattimento processuale, rispecchiato nella pronuncia del Tribunale di primo grado.

37. In altre parole, le associazioni ricorrenti, lungi dal limitarsi a reiterare dinanzi alla Corte di giustizia i motivi di impugnazione che a suo tempo avevano dedotto in primo grado contro gli atti della Commissione, hanno agito logicamente — sotto il profilo processuale — fondando l'impugnazione della pronuncia di irricevibilità su argomenti attinenti al contenuto di quest'ultima e al dibattimento giudiziario che l'ha preceduta.

38. Diversa è la questione se detti argomenti siano o meno sufficientemente fondati in diritto per provocare l'annullamento dell'ordinanza: questo è appunto l'oggetto della sentenza che risolverà definitivamente la controversia.

Sul merito del ricorso

39. Il Tribunale di primo grado, negando che i ricorrenti fossero legittimati ad agire in giudizio, è incorso in un errore in diritto? Ecco

la questione, pura e semplice, che deve risolvere la Corte di giustizia.

40. Per cominciare, non nascondo la mia propensione a condividere il parere di altri avvocati generali [5] favorevole a consentire l'accesso ai rimedi giurisdizionali comunitari (in pratica all'azione di annullamento) in termini più generosi. Le attuali limitazioni possono far pensare, talvolta, a una vera e propria mancanza di tutela per talune persone o imprese i cui interessi siano pregiudicati dall'operato delle istituzioni comunitarie [6]. Questa mancanza di tutela non è sminuita dal fatto che, accanto ad una persona o a un'impresa determinata ne esistano molte altre nella stessa situazione, tutte pregiudicate dall'operato delle istituzioni della Comunità al quale vogliono opporsi.

41. In modo più particolare, ritengo che nel campo ambientale, nel quale sono in gioco tanti interessi vitali della società, talvolta contrapposti, la legittimazione ad agire dovrebbe venir riconosciuta con maggior larghezza, per concedere tanto alle associazioni come le ricorrenti quanto ad altre, che difendono interessi più diffusi, libero accesso alla tutela giurisdizionale [7].

42. Ammetto che, oggi come oggi, la mia preferenza personale è lungi dal rispecchiare i termini nei quali è stato interpretato il quarto comma dell'art. 173 del Trattato CE da una giurisprudenza costante, che ha posto rigidi limiti al ricorso d'annullamento degli atti comunitari.

43. Come dirò in seguito, data l'impostazione generale della controversia, il provvedimento del Tribunale di primo grado è conforme alla consueta interpretazione del quarto comma dell'art. 173 del Trattato, ragion per cui si deve disattendere l'impugnazione.

5 — Nella sua pubblicazione «Le recours en annullation des particuliers (art. 173, deuxième alinéa, du Traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression "la concernent (...) individuellement"», *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, pag. 852, il giudice José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida ha dichiarato: «La Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'exigence d'un interêt individuel».

6 — Al punto 20 della *Relazione della Corte di giustizia su taluni aspetti dell'applicazione del Trattato sull'Unione europea* (Lussemburgo, maggio 1995) la stessa Corte dichiara quanto segue: «Ci si può tuttavia chiedere se l'azione di annullamento, che l'art. 173 del Trattato CE e i corrispondenti disposti degli altri Trattati attribuiscono ai singoli solo rispetto agli atti che li riguardino direttamente ed individualmente, sia sufficiente a garantire loro una tutela giurisdizionale effettiva contro le lesioni arrecate ai loro diritti fondamentali dall'attività normativa delle istituzioni».

7 — Pur se i presupposti per la legittimazione sono diversi in ogni Stato membro, l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale tende a facilitare largamente l'accesso ai tribunali da parte dei singoli e delle associazioni per la difesa dell'ambiente. Ciò si constata, in pratica, per quel che riguarda i ricorsi di annullamento contro atti amministrativi in questo settore. Alcuni ordinamenti giuridici (lo spagnolo e il portoghese) ammettono perfino l'actio popularis per richiedere, dinanzi al giudice, l'applicazione delle norme sull'ambiente. Nello stesso senso si esprime il già ricordato V programma, il cui capitolo 9 recita: «I singoli e le associazioni pubbliche dovrebbero aver agevole accesso ai tribunali per garantire la tutela dei loro diritti ed assicurare che si applichino efficacemente le misure in campo ambientale e cessino le pratiche illegittime».

44. Infatti, l'irricevibilità dell'azione d'annullamento, sancita dal Tribunale di primo grado, è la logica conseguenza del fatto che nessuna delle persone o delle associazioni ricorrenti — che di certo non erano destinatarie [8] della decisione — sia risultata individualmente toccata dall'atto, nel senso in cui detta espressione si interpreta costantemente nella giurisprudenza.

45. Il quarto comma dell'art. 173 del Trattato CE dispone che «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, 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» [9].

46. La giurisprudenza in materia di interpretazione di detta norma, successivamente alla sentenza Plaumann/Commissione [10], può riassumersi con un richiamo alla sentenza 15 febbraio 1996, Buralux e a./Consiglio [11], nella quale la Corte di giustizia ha disatteso un ricorso d'annullamento presentato contro una dichiarazione di irricevibilità, analoga all'attuale, anch'essa pronunciata dal Tribunale di primo grado.

47. I punti 24 e 25 della sentenza Buralux e a./Consiglio riflettono lo stato attuale della giurisprudenza sui presupposti della legittimazione ad agire delle persone fisiche o giuridiche che adiscono la Corte con un ricorso d'annullamento. L'interpretazione dell'espressione «individualmente interessato» è quella che segue:

«Da una giurisprudenza costante risulta che la possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento (...) non comporta affatto che questi soggetti debbano essere considerati individualmente interessati da questo provvedimento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in virtù di una situazione obbiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in esame (v., per esempio, sentenza 15 giugno 1993, causa C-264/91, Abertal e a./Consiglio, Racc. pag. I-3265, punto 16, e ordinanza 24 maggio 1993, causa C-131/92, Arnaud e a./Consiglio, Racc. pag. I-2573, punto 13).

Affinché questi soggetti possano essere considerati individualmente riguardati, è necessario che il provvedimento influisca sulla loro situazione giuridica in ragione di circostanze di fatto che li caratterizzano rispetto a qualsiasi altro soggetto e li identificano in modo analogo al destinatario (v., in particolare, sentenza 24 febbraio 1987, causa 26/86, Deutz e Geldermann/Consiglio, Racc. pag. 941, punto 9)».

8 — L'art. 4 della decisione dichiara che ne sono destinatari il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica portoghese e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

9 — Versione attualmente vigente, dopo la modifica introdotta dal punto 53 dell'art. G del Trattato sull'Unione europea.

10 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62 (Racc. pag. 105).

11 — Causa C-209/94 P (Racc. pag. I-615).

48. In base a detta giurisprudenza si devono valutare due serie di fattori che, ipoteticamente, potrebbero attribuire ai ricorrenti lo status di persone individualmente interessate dalla decisione a motivo delle sue conseguenze materiali (criterio dell'identificazione o dell'interesse sostanziale) oppure perché hanno partecipato all'iter costitutivo (criterio dell'identificazione o dell'interesse procedurale).

49. La prima serie di fattori presenterebbe la caratteristica di incidere, in special modo, sulla situazione delle imprese agricole o delle attività di pesca delle persone che hanno interessi nella zona. Tali fattori, che possono definirsi «materiali» o «sostanziali», consisterebbero in quegli elementi della decisione che imponessero agli Stati destinatari talune condizioni per i loro progetti in materia di ambiente, con effetti negativi sulle attività agricole o di pesca della zona interessata (ad esempio, divieto di coltivare, limitazioni all'esercizio della pesca ecc.).

50. Alla luce di tali fattori infatti dovrebbe porsi la questione del grado di individuazione personale di ciascuno degli operatori economici coinvolti e del grado di incidenza che la decisione avrebbe nei loro confronti.

51. I ricorrenti, comunque, rinunciano a quest'ottica, forse convinti che sia praticamente inutile alla luce della giurisprudenza summenzionata: la decisione non contiene alcun elemento specifico che incida in modo particolare o esclusivo sulla loro posizione giuridica. Il legame dei ricorrenti con la decisione consiste nella loro condizione obiettiva di persone o associazioni che hanno interessi economici nella zona geografica interessata, situazione comune ad essi e a varie altre persone o associazioni rappresentative di interessi.

52. Se dunque nella fattispecie non vi è una particolare situazione di fatto che caratterizzi i ricorrenti «rispetto a qualsiasi terzo e li individui alla stessa stregua dei destinatari», l'esame dell'incidenza economica della decisione sull'attività dei ricorrenti va scartato, sotto il profilo della loro legittimazione a impugnarla.

53. La seconda serie di fattori che, in teoria, potrebbero attribuire ai ricorrenti lo status di persone individualmente interessate dalla decisione riguarda gli aspetti formali del suo iter costitutivo. Proprio su questi si fonda la domanda di annullamento.

54. Il ricorso si basa sostanzialmente sulla tesi secondo cui il fatto che un'associazione abbia partecipato ai negoziati concernenti la disciplina comunitaria relativa ad una deter-

minata politica basta, in forza della giurisprudenza della Corte, per legittimarla ad impugnare una decisione comunitaria che non le è espressamente indirizzata, ma che riguarda la suddetta politica. Poiché le associazioni ricorrenti avrebbero dovuto essere convocate per elaborare le misure di protezione, esse devono considerarsi soggetti coinvolti nella politica definita dalla decisione e, come tali, essere legittimate ad impugnarla.

55. Pur supponendo che la premessa maggiore del sillogismo sia valida, cosa che sarebbe possibile solo prendendo in considerazione sfumature che i ricorrenti trascurano [12], la conclusione rimane inaccettabile per due ragioni:

a) perché, in pratica, i ricorrenti non hanno affatto partecipato al procedimento di elaborazione della decisione, omissione che non è nemmeno stata invocata, nel ricorso d'annullamento, come vizio di forma della stessa decisione [13];

b) perché, secondo la legge, la Commissione non era tenuta a consultarli durante quella procedura.

56. La prima constatazione è un semplice dato di fatto che, in quanto tale, non va discusso (tanto meno in secondo grado), ma soltanto accertato. Il Tribunale di primo grado lo dà per acquisito e ciò basta per quanto ci interessa ora.

57. La seconda constatazione richiede invece una motivazione.

58. Il Tribunale di primo grado, rispondendo all'assunto dei ricorrenti su questo punto, ha osservato, come ho già riportato, che nessuna delle norme rammentate dagli interessa-

12 — La giurisprudenza alla quale si riferiscono i ricorrenti è scaturita dalle sentenze della Corte in materia di competenza, aiuti di Stato, dumping e sovvenzioni. In dette controversie la Corte di giustizia ha attribuito importanza alla partecipazione di terzi al procedimento amministrativo conclusosi con l'adozione di una decisione della quale non sono destinatari per dichiarare che essa implica, in determinate condizioni, una presunzione a favore della ricevibilità dei rispettivi ricorsi d'annullamento promossi avverso detto provvedimento. Tra dette condizioni vi è l'esistenza di una disposizione espressa (in genere, i regolamenti di base) che imponga alle istituzioni comunitarie l'obbligo di consultare gli agenti interessati prima dell'adozione definitiva dell'atto. Riconosciuta in tal modo la legittimazione, nel ricorso si può chiedere al giudice comunitario non solo di sindacare se sono stati osservati i diritti processuali dei ricorrenti, ma anche se nella decisione si siano commessi errori manifesti di valutazione o sviamento di potere (v. sentenze 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro/Commissione, Racc. pag. 1875; 4 ottobre 1983, causa 191/82, Fediol/Commissione, Racc. pag. 2913, e 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz/Commissione, Racc. pag. 391).

13 — V. paragrafi 14 e 30 delle presenti conclusioni.

ti [14] obbliga la Commissione a tener conto, prima di concedere un aiuto economico in virtù del regolamento n. 1973/92, della loro speciale situazione, né a consultarli.

59. I ricorrenti sembrano riconoscerlo, almeno in parte, in quanto nel ricorso di annullamento dinanzi alla Corte (paragrafo 12), parlando «dell'indole non vincolante della consultazione delle parti economiche e sociali coinvolte nella realizzazione del progetto LIFE», ammettono: «pur se è assodato che attualmente non vi sono norme specifiche che prevedono espressamente tale obbligo (...)».

60. Per ovviare all'insussistenza di «norme specifiche» che impongano l'obbligo di consultazione, i ricorrenti si riferiscono a principi generali che desumono, soprattutto, dal V programma comunitario di politica e realizzazione in materia ambientale e sviluppo finanziabile, già ricordato. È il principio della partecipazione attiva degli interlocutori nel settore ambientale, o il principio della concertazione e corresponsabilità degli operatori economici interessati, compresi gli agricoltori.

61. Ritengo, comunque, che detti principi non si siano trasformati in norma giuridica cogente né, comunque, facciano sì che la Commissione sia tenuta a consultare in precedenza ciascuno degli operatori economici avente interessi nel settore ambientale, se la finalità dell'azione comunitaria è limitata alla concessione di un aiuto finanziario alle iniziative progettate da uno Stato membro.

62. Quanto al primo punto, è sufficiente la lettura del V programma per capire che non si tratta di una norma giuridica cogente. Con questo testo, il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri

— «invitano la Commissione a presentare le proposte pertinenti per mettere in atto il programma sicché sia reso operativo sul piano comunitario»;

— dichiarano espressamente, quanto agli obiettivi a lungo termine per giungere ad un ritmo di sviluppo sostenibile e ai traguardi o ai risultati da raggiungere entro il 2000: «questi obiettivi non costitui-

14 — I ricorrenti sostenevano che il loro diritto di partecipazione scaturisce dal secondo trattino dell'art. A del Trattato sull'Unione europea, dagli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1973/92, dai lavori preparatori dello stesso regolamento, dalle tabelle nn. 10 e 18 del V programma di realizzazioni in materia ambientale, dal terzo 'considerando' della direttiva 92/43, dalla risoluzione del Parlamento europeo 10 luglio 1987 sulla creazione e sulla conservazione di risorse naturali di interesse comunitario (GU C 246, pag. 121), nonché dall'art. 7 della proposta di regolamento COM(91) 28, con il quale si costituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) (GU 1991, C 267, pag. 211).

scono un obbligo giuridico (...) Non tutte le azioni richiederanno un intervento legislativo a livello nazionale o della Comunità» [15].

63. Quanto al secondo punto (insussistenza dell'obbligo di consultazione), il V programma riconosce che le istituzioni comunitarie non sono soggette all'obbligo di consultazione generalizzato nei riguardi di tutti i singoli o di associazioni come i ricorrenti, durante le procedure preliminari all'adozione di aiuti finanziari a favore degli Stati membri.

64. In pratica, per quel che riguarda i sistemi di assistenza finanziaria impiegati nell'ambito del regolamento n. 1973/92, come stimolo per applicare efficacemente la politica ambientale, la tabella 17 del V programma prevede come interlocutori le istituzioni comunitarie e gli Stati membri. Esclude quindi, a differenza di quanto avviene in altri settori, la partecipazione a questa fase della procedura degli operatori economici eventualmente toccati dalle norme nazionali oggetto di aiuto.

65. A mio avviso, è coerente con la natura degli aiuti finanziari comunitari il fatto che il negoziato preliminare si svolga fra Stati membri e istituzioni comunitarie se questi, come nella fattispecie, sono gli autori delle proposte accolte [16].

66. In questi casi, gli operatori economici interessati hanno il loro campo d'azione «naturale» sul piano nazionale, nel quale possono far valere i loro interessi per determinare, in un senso o nell'altro, il contenuto delle proposte nazionali o delle azioni conseguenti.

67. Gli stessi ricorrenti ammettono che «nell'iter di realizzazione del parco naturale del delta padano le associazioni rappresentative di interessi hanno finora visto riconoscere la loro funzione di parte attiva, grazie ad una prassi di costanti consultazioni, contatti, richieste di osservazioni da parte delle pubbliche amministrazioni sui progetti inerenti al parco (...) [17]».

15 — Paragrafo 12 dell'introduzione.

16 — L'art. 9 del regolamento n. 1973/92 dispone che gli Stati membri trasmettano alla Comunità le proposte di finanziamento delle iniziative. Tuttavia la Commissione potrà prendere l'iniziativa di invitare persone fisiche o giuridiche insediate nella Comunità, sollecitando gli interessati a manifestare il proprio interesse, con avvisi pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, per la richiesta di contributi per azioni di interesse per la Comunità. In questo caso, la Commissione trasmette agli Stati membri le proposte pervenutele.

17 — A comprova di detta affermazione si producono alcuni documenti delle amministrazioni italiane, provinciali e statali che, da una parte, invitano le associazioni settoriali a presentare osservazioni sulle norme di tutela del parco e, dall'altro, prevedono la creazione di uno speciale ente per la sua gestione, nel cui ambito tali associazioni saranno rappresentate.

68. Sullo stesso piano nazionale gli operatori economici interessati (e, eventualmente, le associazioni a difesa dell'ambiente) possono e devono reagire contro eventuali irregolarità che inficino le iniziative nazionali che fruiscono degli aiuti comunitari [18].

69. La Commissione dunque non era giuridicamente tenuta ad «aprire» il procedimento amministrativo preliminare alla concessione di aiuti finanziari, a norma del regolamento n. 1973/92, alla partecipazione dei singoli e di altri operatori economici eventualmente interessati dalle misure statali oggetto di detti aiuti. Così stando le cose, si svuota di contenuto l'argomento giuridico sul quale si basa la domanda di annullamento.

70. A norma dell'art. 122 del regolamento di procedura, in caso di reiezione del ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado, la Corte condannerà alle spese i ricorrenti.

Conclusione

71. Viste le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

«1) disattendere il ricorso;

2) condannare alle spese i ricorrenti».

18 — In pratica, nella documentazione allegata all'atto introduttivo dinanzi al Tribunale di primo grado, due delle associazioni ricorrenti (l'Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e l'Associazione polesana coltivatori diretti) affermavano di aver adito il TAR di Venezia impugnando l'accordo raggiunto tra il ministero dell'Ambiente e le regioni Veneto e Emilia-Romagna sul parco interregionale del delta padano, come tutti i successivi atti connessi a detto accordo.