SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)
22 ottobre 1996 *

Nella causa T-154/94,

Comité des salines de France, associazione nazionale di imprenditori di diritto francese, con sede in Parigi,

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, società di diritto francese, con sede in Parigi,

con gli avvocati Dominique Voillemot, del foro di Parigi, e Peter Verloop, del foro di Amsterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avvocato Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrenti,

sostenute da

Salt Union Ltd, società di diritto inglese, con sede in Cheshire (Regno Unito), con i signori Jonathan Scott e Craig Pouncey, solicitors, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avvocato Georges Baden, 8, boulevard Royal,

e

Südwestdeutsche Salzwerke AG, società di diritto tedesco, con sede in Heilbronn (Germania),

* Lingua processuale: il francese.

Verein Deutsche Salzindustrie e. V., associazione di diritto tedesco, con sede in Bonn (Germania),

con gli avvocati Thomas Jestaedt e Bärbel Altes, del foro di Düsseldorf, e Walter Klosterfelde e Karsten Metzlaff, del foro di Amburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avvocato Philippe Dupont, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenienti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dai signori Giuliano Marenco, consigliere giuridico principale, e Jean-Paul Keppenne, membro del servizio giuridico, e, successivamente, dai signori Marenco e Paul Nemitz, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Frima BV, società di diritto olandese, con sede all'Aia (Paesi Bassi), con gli avvocati Tom Ottervanger e Gerrit Vriezen, del foro di Rotterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avvocato Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento dell'asserita decisione contenuta nella lettera della Commissione 7 febbraio 1994, indirizzata al Comité des salines de France e relativa ad un aiuto concesso alla società Frima BV da parte delle autorità olandesi,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione ampliata),

composto dal signor C. P. Briët, presidente, dal signor B. Vesterdorf, dalla signora P. Lindh e dai signori A. Potocki e J. L. Cooke, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 2 luglio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso

1 Con lettera 24 settembre 1990, il governo olandese notificava alla Commissione, in conformità dell'art. 93, n. 3, del Trattato CEE, un programma generale di aiuti a finalità regionale per il periodo 1991-1994, con il titolo «Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991» (in prosieguo: il «programma di aiuti olandese»). Dopo l'esame, la Commissione informava il governo olandese, con lettera 27 dicembre 1990, che essa considerava il programma di aiuti olandese compatibile con il mercato comune, ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato (in prosieguo: la «decisione di approvazione»).

2 Un sunto della decisione d'approvazione veniva pubblicato nella *XX Relazione sulla politica di concorrenza* (punto 330) nei termini seguenti:

«In dicembre la Commissione ha deciso di approvare nelle sue linee generali la politica regionale per il periodo 1991-1994 nei Paesi Bassi, che prevede una diminuzione del tasso di aiuti e delle regioni aventi diritto agli aiuti all'investimento.

La Commissione non si è opposta agli aiuti all'investimento con un tasso del 20% lordo durante tutto il quadriennio per le province di Groningen, di Frisia e a Lelystad. Per il sud-est della Drenthe, l'approvazione della Commissione resta tuttavia limitata a due anni; la situazione di quest'ultima regione sarà oggetto di un riesame nel corso del 1992».

3 Nel maggio 1991 la società olandese Frima BV (in prosieguo: la «Frima») chiedeva la concessione, da parte delle autorità olandesi, a norma del programma di aiuti olandese, di un aiuto pari a 12,5 milioni di HFL (fiorini olandesi), vale a dire il 10% dei costi sovvenzionabili per la costruzione di una nuova salina (unità di produzione di sale) a Harlingen, nella provincia di Frisia. Nel corso del 1993 e all'inizio del 1994 la Frima forniva alcune precisazioni sulla sua domanda di aiuti.

4 In seguito alla pubblicità causata da tale richiesta, pervenivano alla Commissione varie denunce e richieste d'informazione, fra le quali figura una lettera datata 6 dicembre 1993, promanante dal presidente del Comité des salines de France (in prosieguo: il «Comité des salines»), indirizzata al signor K. Van Miert, membro della Commissione responsabile della politica della concorrenza.

5 Questo è il testo della lettera:

«[...] Il Comité des salines de France è una organizzazione professionale che riunisce i produttori di sale con sede in Francia. A questo titolo, essa figura fra le federazioni associate al Consiglio nazionale degli imprenditori francesi. Essa può altresì intervenire per difendere gli interessi comuni dei suoi associati.

Questi ultimi sono stati informati a mezzo stampa del fatto che una determinata società, la Frima BV, registrata nei Paesi Bassi, avrebbe nel giro di poco tempo ricevuto, in tale paese, diversi aiuti da parte delle autorità pubbliche [...] per insediare una nuova unità di produzione di sale con capacità di 1,2 milioni di tonnellate.

Come loro rappresentante, il Comitato si meraviglia che tali aiuti [...] possano essere accordati a un'impresa privata per la creazione di una nuova e poderosa unità di produzione, in un settore caratterizzato da larghe sovraccapacità produttive, nel quale il mercato è, a seconda dei segmenti, stagnante o in regresso, con un impatto sull'occupazione assolutamente negativo.

Simili aiuti sono, alla luce del Trattato di Roma, idonei a falsare la concorrenza e, pertanto, in linea di principio, vietati. Cionondimeno, la Commissione delle Comunità europee avrebbe, con decisione del dicembre 1990, autorizzato un programma di aiuti specifici inteso a promuovere lo sviluppo della provincia di Frisia. Il Comité des salines de France gradirebbe ottenere una copia di tale decisione per poter meglio valutare tale progetto, sul quale è importante che venga richiamata la vostra attenzione.

Con i nostri ringraziamenti per il seguito che vorrete riservare alla presente richiesta [...]»

6 Con lettera 7 febbraio 1994 il signor Van Miert rispondeva:

«[...] Il nostro ufficio ha ottenuto dalle autorità olandesi chiarimenti [sugli aiuti di cui trattasi], dai quali si evince quanto segue.

L'impresa beneficiaria Frima BV ha chiesto, in effetti, un aiuto pari al 10% dei costi sovvenzionabili, vale a dire 12,5 milioni di HFL, in forza del programma di aiuti allo sviluppo regionale "Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991". Facendo seguito alla Vostra richiesta, Vi invio in allegato una copia della lettera al governo olandese con la quale la Commissione ha approvato il programma di cui trattasi [...] L'eventuale applicazione di tale programma di aiuti a favore della Frima BV non dovrebbe costituire oggetto di specifica approvazione da parte della Commissione [...].»

Procedimento

7 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 aprile 1994, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.

8 Con ordinanza 10 febbraio 1995 il Tribunale (Terza Sezione ampliata) ha deciso di ammettere la Frima ad intervenire nel procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Esso ha altresì ammesso l'intervento delle società Salt Union Ltd (in prosieguo: la «Salt Union») e Südwestdeutsche Salzwerke AG (in prosieguo: la «SWS»), nonché dell'associazione Verein Deutsche Salzindustrie e. V. (in prosieguo: la «VDS») a sostegno delle conclusioni dei ricorrenti. Nella stessa ordinanza, il Tribunale ha peraltro accolto parzialmente la domanda di trattamento riservato presentata dai ricorrenti.

9 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Esso ha tuttavia deciso di rivolgere un quesito scritto ai ricorrenti e alle parti intervenienti che sostengono le conclusioni di questi ultimi. Le suddette parti hanno risposto al detto quesito nel termine impartito dal Tribunale.

10 Le parti hanno svolto le loro difese ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 2 luglio 1996.

Conclusioni delle parti

11 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— dichiarare illegittima la decisione d'approvazione per violazione del Trattato, delle norme giuridiche relative alla sua applicazione e delle forme essenziali;

— annullare, per gli stessi motivi, la decisione della Commissione 7 febbraio 1994 nella parte in cui essa ha stabilito che la concessione di un aiuto di 12,5 milioni HFL alla Frima «non dovrebbe costituire oggetto di specifica approvazione da parte della Commissione»;

— condannare la Commissione alle spese;

12 La Salt Union, la SWS e la VDS si associano in toto alle conclusioni formulate dai ricorrenti.

13 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo;

— condannare i ricorrenti alle spese.

14 La Frima chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo;

— condannare i ricorrenti alle spese, comprese quelle sostenute per il suo intervento.

Sulle conclusioni tendenti a far dichiarare l'illegittimità della decisione d'approvazione

15 Nel primo capo delle conclusioni, i ricorrenti chiedono che il Tribunale dichiari illegittima la decisione d'approvazione. Essi deducono l'illegittimità di tale decisione ai sensi dell'art. 184 del Trattato CE, per ottenere l'annullamento della asserita decisione contenuta nella lettera della Commissione 7 febbraio 1994.

16 Al riguardo, occorre rilevare che la possibilità prevista dall'art. 184 del Trattato di invocare l'inapplicabilità dell'atto di carattere generale che costituisce il fondamento giuridico della decisione impugnata non costituisce un autonomo diritto d'azione e non può essere esercitata se non in via incidentale. Più in particolare, in mancanza di un diritto d'impugnazione principale, non ci si può richiamare al detto art. 184 (sentenze della Corte 16 luglio 1981, causa 33/80, Albini/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 2141, punto 17, e 11 luglio 1985, cause riunite 87/77, 130/77, 22/83, 9/84, e 10/84, Racc. pag. 2523, punto 36).

17 Orbene, nel caso di specie, i ricorrenti potrebbero invocare l'art. 184 del Trattato soltanto se il secondo capo delle conclusioni dirette all'annullamento dell'asserita decisione della Commissione contenuta nella lettera 7 febbraio 1994 fosse ricevibile. Conseguentemente, occorre preliminarmente esaminare la ricevibilità di questo secondo capo delle conclusioni.

Sulla ricevibilità delle conclusioni dirette all'annullamento dell'asserita decisione della Commissione contenuta nella lettera 7 febbraio 1994

Sintesi dei principali argomenti delle parti

18 La Commissione sostiene che le conclusioni dirette all'annullamento dell'asserita decisione contenuta nella lettera 7 febbraio 1994 sono irricevibili. A suo avviso, questa lettera non può considerarsi atto impugnabile ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, non avendo essa carattere decisionale. Da un lato, tale lettera avrebbe un carattere meramente informativo che non modifica affatto la situazione giuridica dei ricorrenti. D'altro lato, essa si inserirebbe in un contesto nel quale la Commissione non poteva adottare alcuna decisione.

19 Per quanto riguarda il carattere informativo della lettera 7 febbraio 1994, la Commissione rinvia al testo della lettera del Comité des salines del 6 dicembre 1993 (v. supra, punto 5). Essa fa osservare come emerga da una semplice lettura di tale lettera che il Comité intendeva soltanto ottenere una copia della decisione d'appro-

vazione, per accertarsi che l'aiuto controverso rientrasse nell'approvazione disposta da tale decisione. Nella sua risposta datata 7 febbraio 1994, il signor Van Miert avrebbe soltanto confermato l'ipotesi formulata dal Comité secondo la quale l'aiuto controverso rientrava nell'ambito della decisione d'approvazione. Tale lettera avrebbe quindi carattere informativo e non decisionale, per modo che le conclusioni di cui trattasi sarebbero irricevibili.

20 Quanto al contesto nel quale la lettera 7 febbraio 1994 è stata redatta, la Commissione sostiene, anzitutto, che tale lettera non può comportare una decisione di rigetto della denuncia, per il fatto che tale categoria di decisioni non esiste per quanto riguarda gli aiuti concessi dagli Stati in mancanza di disposizioni che creino diritti per il denunciante in tale settore. A suo avviso, le sentenze della Corte 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione (Racc. pag. 6473), e 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125) non possono essere interpretate nel senso che una categoria di decisioni di rigetto della denuncia sia stata riconosciuta dal giudice comunitario.

21 La Commissione fa inoltre riferimento alla sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-47/91, Italia/Commissione, cosiddetta «Italgrani» (Racc. pag. I-4635, punti 24 e 25), facendo rilevare come l'aiuto controverso sia stato concesso in forza di un programma generale di aiuti a finalità regionale preventivamente approvato così che tale aiuto era un aiuto già esistente, che non andava soggetto a notificazione. Ne conseguirebbe che essa non aveva nemmeno il potere di adottare una qualsiasi decisione, positiva o negativa che fosse, riguardo all'aiuto controverso.

22 Inoltre, richiamandosi al paragrafo 36 delle conclusioni dell'avvocato generale Darmon, relative alla citata causa Irish Cement/Commissione, citata, la Commissione sottolinea che i ricorrenti avrebbero potuto impugnare, davanti al giudice nazionale, la decisione delle autorità olandesi di concedere l'aiuto controverso alla Frima e in tale ambito avrebbero potuto contestare la legittimità della decisione d'approvazione.

23 La Frima concorda con l'argomentazione della Commissione. Essa aggiunge che la mancanza di carattere decisionale della lettera 7 febbraio 1994 emerge altresì dal fatto che, alla luce della citata sentenza Italgrani (punto 21), l'aiuto controverso, semplice misura di esecuzione del programma d'aiuti olandese, è stato esaminato in base agli stessi criteri di valutazione utilizzati dalla Commissione in occasione della decisione d'approvazione. Conseguentemente, con la lettera 7 febbraio 1994, la Commissione non avrebbe adottato una decisione, ma avrebbe semplicemente confermato l'applicazione degli stessi criteri di valutazione già utilizzati in sede di esame del programma di aiuti.

24 La Frima argomenta inoltre dalla sentenza del Tribunale 28 ottobre 1993, causa T-83/92, Zunis Holding e a./Commissione (Racc. pag. II-1169, punto 31), per sostenere che le conclusioni di cui trattasi sarebbero state ricevibili solo se l'atto che la Commissione rifiuta di revocare avesse potuto essere impugnato dai ricorrenti. Orbene, i ricorrenti non sarebbero direttamente e individualmente interessati dalla decisione d'approvazione, così che essi non sarebbero legittimati a proporre un ricorso d'annullamento contro tale decisione. Conseguentemente, anche le conclusioni in parola sarebbero irricevibili.

25 La Frima sostiene infine che le conclusioni di cui trattasi devono essere dichiarate irricevibili per evitare che il legittimo affidamento venuto a crearsi in essa a seguito della decisione d'approvazione venga violato. A sostegno di tale affermazione, essa fa riferimento più in particolare alle sentenze della Corte 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 14), e Italgrani, citata, (punto 24).

26 I ricorrenti, da parte loro, fanno anzitutto osservare che, se la lettera impugnata avesse avuto un carattere meramente informativo, non sarebbe stata sottoscritta personalmente dal commissario responsabile della politica della concorrenza. Essi richiamano quindi le sentenze della Corte Irish Cement/Commissione, citata, e CIRFS e a./Commissione, citata, e sostengono che la lettera impugnata costituisce una decisione di non avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato in

seguito alla denuncia presentata dal Comité con lettera 6 dicembre 1993. Pertanto si tratta, a parer loro, di una decisione di rigetto della denuncia, la quale comporta, come tale, effetti giuridici definitivi ed è pertanto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/ Commissione, Racc. pag. 2639, punti 9 e 10).

27 La sentenza Italgrani, citata, non sarebbe rilevante nella fattispecie, poiché in quella causa si trattava di stabilire se l'aiuto in questione fosse un aiuto già esistente o un nuovo aiuto, per accertare fino a che punto la Commissione potesse sospenderne l'erogazione. Per contro, nella presente causa, si tratterebbe di stabilire se la Commissione abbia perduto ogni potere di controllo su un aiuto concesso nell'ambito di un programma generale di aiuti a finalità regionale come il regime olandese, avendo essa approvato tale programma di aiuti. Inoltre, contrariamente alla causa Italgrani, non si tratterebbe nella fattispecie di una semplice misura d'esecuzione di un programma generale d'aiuti, poiché la decisione di approvazione della Commissione autorizzerebbe il programma olandese di aiuti solo nelle sue «linee fondamentali».

28 Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo la quale sarebbe impossibile per essa intervenire in merito a un aiuto concesso in forza di un programma generale d'aiuti, tale affermazione sarebbe in contrasto con il testo della risoluzione del Consiglio 20 ottobre 1971 (GU C 111, pag. 1), secondo il quale la Commissione ha «la possibilità [...] di ricorrere eventualmente alla procedura di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato [...] in particolare qualora l'applicazione dei regimi generali di aiuti sia oggetto di giustificate recriminazioni da parte di uno Stato membro». Il riferimento limitato alle denunce di uno Stato membro si spiegherebbe con il fatto che, nel 1971, non si era ancora affermata l'idea delle denunce da parte di privati nel settore degli aiuti.

29 I ricorrenti contestano l'affermazione della Frima secondo la quale l'esame dell'aiuto controverso si sarebbe basato sugli stessi criteri di valutazione già utilizzati in occasione dell'esame del programma di aiuti. Essi fanno riferimento alla sentenza della Corte 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione, cosiddetta «Alfa Romeo» (Racc. pag. I-1603, punto 26), e sottolineano che, tenuto conto delle sovraccapacità produttive esistenti nel settore del sale, l'aiuto controverso costituirebbe oggetto, nell'ambito di un esame individuale, di un approccio particolarmente rigoroso.

30 Quanto alla sentenza Zunis Holding e a./Commissione, citata, essi sostengono che la ricevibilità di un ricorso proposto contro una decisione della Commissione che rifiuta di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato è assodata, senza necessità di richiamare la giurisprudenza sugli atti «negativi». Tale articolo riconoscerebbe ai soggetti interessati garanzie procedurali, il cui rispetto implica che questi ultimi possano contestare davanti al giudice comunitario una decisione della Commissione di non avviare il detto procedimento (sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punti 23 e 24, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punti 17 e 18).

31 I ricorrenti contestano che l'asserito legittimo affidamento abbia incidenza sulla ricevibilità del loro ricorso. Essi fanno osservare che, in ogni caso nelle sentenze citate dalla detta interveniente, il principio della tutela del legittimo affidamento non è stato esaminato in sede d'esame della ricevibilità. Del resto, a parere loro, l'asserito legittimo affidamento di un beneficiario di un aiuto concesso da uno Stato non può in alcun modo pregiudicare il diritto delle parti di proporre un ricorso contro un atto che causi loro un danno.

32 Infine, i ricorrenti sostengono che, se, da un lato, una decisione della Commissione che autorizza un programma generale di aiuti come quello olandese non costituisse un atto impugnabile e, dall'altro, gli atti della Commissione relativi agli aiuti individuali concessi in forza di tale programma non costituisssero neanch'essi atti impugnabili, la legittimità di un aiuto come quello controverso non potrebbe mai essere controllata dal giudice comunitario. Essi ricordano inoltre di non disporre di alcun rimedio giurisdizionale di diritto interno, poiché, secondo una giurisprudenza costante, solo l'art. 93, n. 3, del Trattato, che prescrive l'obbligo di notificare i progetti di aiuto, ha un effetto diretto, mentre, secondo la Commissione, un aiuto individuale concesso nell'ambito di un programma generale approvato non dovrebbe più essere notificato.

33 La SWS e la VDS concordano sotto tutti i punti di vista con gli argomenti dei ricorrenti. Esse aggiungono che, ai sensi dell'art. 16, lett. f), del programma olandese di aiuti, il ministro degli Affari economici non può concedere un aiuto in forza del detto programma qualora ricorra una circostanza tale da «comportare

l'incompatibilità del progetto con l'auspicata struttura del settore considerato». Esse richiamano il commento che accompagna il programma olandese di aiuti, secondo il quale l'art. 16, lett. f), si riferisce in particolare a una situazione di «sovraccapacità produttiva dimostrabile in un determinato settore». Di conseguenza, in forza del programma, quale notificato alla Commissione e da quest'ultima approvato, un aiuto non potrebbe essere concesso se vi è sovraccapacità produttiva dimostrabile nel settore considerato. Concedendo l'aiuto controverso, le autorità olandesi avrebbero erogato un aiuto in un settore caratterizzato da sovraccapacità produttiva e avrebbero quindi violato le stesse disposizioni del loro programma di aiuti.

34 Le intervenienti sottolineano che non si tratta, nel caso di specie, di una lieve modifica di un provvedimento d'aiuto approvato dalla Commissione, come nel caso della sentenza della Corte 9 agosto 1994, causa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit (Racc. pag. I-3829). Esse ritengono di conseguenza che il governo olandese, se avesse inteso concedere un aiuto in un settore caratterizzato da sovraccapacità produttive, avrebbe dovuto notificarlo come nuovo aiuto statale, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Alla luce della disposizione dell'art. 16, lett. f), del programma di aiuti olandese, la Commissione sarebbe stata tenuta almeno ad avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato nei confronti dell'aiuto controverso.

35 La Commissione ritiene che l'argomento addotto dalle parti intervenienti riguardante l'art. 16, lett. f), del programma olandese di aiuti, è irricevibile per via del suo carattere autonomo. A suo parere, l'argomento è comunque infondato. Da un lato, la formulazione generica e imprecisa del detto art. 16, lett. f), in particolare dell'espressione «struttura auspicata» in esso utilizzata, dimostrerebbe come le autorità olandesi dispongano di un ampio potere di valutazione nell'applicazione dell'articolo. Dall'altro, l'ipotesi di una «sovraccapacità produttiva dimostrabile» sarebbe citata solo come esempio. Secondo la Commissione, data la situazione di monopolio che predominava nel settore della produzione del sale nei Paesi Bassi, era del tutto ragionevole che la creazione di un nuovo produttore concorrente fosse giudicata compatibile con la struttura del settore interessato. Peraltro, le intervenienti non avrebbero addotto dati relativi alle sovraccapacità produttive nel mercato olandese del sale, sebbene tali dati siano gli unici rilevanti in sede di applicazione di una legge nazionale.

36 La Salt Union non ha presentato particolari osservazioni per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso.

Giudizio del Tribunale

37 Secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 173 i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questi ultimi (sentenza IBM/Commissione, citata, punto 9; sentenze del Tribunale 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punto 42, e 24 marzo 1994, causa T-3/93, Air France/Commissione, Racc. pag. II-121, punto 43).

38 Per accertare se la lettera della Commissione 7 febbraio 1994 costituisca un siffatto provvedimento, occorre anzitutto individuare quale fosse lo scopo della lettera 6 dicembre 1993 del Comité des salines, rispetto alla quale la detta lettera 7 febbraio 1994 costituiva una risposta.

39 Nella lettera 6 dicembre 1993 (v. supra, punto 5), il Comité des salines sottolinea che esso è stato informato a mezzo stampa che la Frima avrebbe ricevuto aiuti dalle pubbliche autorità olandesi, tra cui l'aiuto controverso. Esso «si meraviglia» che tali aiuti possano essere concessi a un'impresa di un settore, quello del sale, caratterizzato da una notevole sovraccapacità produttiva e sostiene che l'impatto di tali aiuti sull'occupazione «sarebbe assolutamente negativo». Inoltre sostiene che, secondo il Trattato, questi aiuti sono tali da falsare la concorrenza e sono quindi,

«in linea di principio», vietati. Esso osserva tuttavia che la Commissione avrebbe, con decisione del dicembre 1990, autorizzato un programma generale di aiuti inteso a promuovere lo sviluppo della provincia di Frisia. Conseguentemente, esso chiede l'invio di una «copia di tale decisione per poter meglio valutare tale progetto».

40 Lo scopo della lettera 6 dicembre 1993 era dunque una richiesta di informazioni. Infatti, dopo aver formulato osservazioni introduttive, il Comité des salines ha chiesto alla Commissione di fornirgli una copia della decisione d'approvazione. Emerge altresì dall'ultimo paragrafo della lettera, nel quale il Comité ringrazia il membro della Commissione del seguito che quest'ultimo vorrà dare «alla presente richiesta», che lo scopo della lettera era di ottenere una copia della decisione d'approvazione, vale a dire una richiesta d'informazione. Come ha giustamente sostenuto la Commissione, il Comité intendeva ottenere una copia della decisione d'approvazione, per assicurarsi che l'aiuto in favore della Frima fosse stato approvato da tale decisione. Peraltro, da un esame della lettera non risulta che il Comité avesse invitato la Commissione ad adottare una qualsiasi decisione.

41 Occorre inoltre esaminare la lettera della Commissione 7 febbraio 1994 (v. supra, punto 6). Con tale lettera la Commissione fornisce un riscontro alla richiesta formulata dal Comité des salines inviando a quest'ultimo una copia della decisione d'approvazione. Inoltre, essa fa sapere al Comité che la Frima ha «in effetti» chiesto un aiuto, vale a dire l'aiuto controverso, al governo olandese. Inoltre, essa informa il Comité che tale aiuto rientra nel programma olandese di aiuti, così come approvato dalla decisione d'approvazione. Infine, essa osserva che l'eventuale applicazione del regime olandese in favore della Frima «non dovrebbe costituire oggetto di specifica approvazione da parte della Commissione».

42 Lo scopo della lettera 7 febbraio 1994 era quindi di rispondere alla richiesta formulata dal Comité des salines nella sua lettera 6 dicembre 1993. È evidente che il puro e semplice invio, da parte della Commissione, su domanda del Comité, di una copia della decisione d'approvazione non può produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti ai sensi della giurisprudenza sopra citata (punto 37). Peraltro, facendo sapere al Comité che la Frima aveva «in effetti»

chiesto un aiuto al governo olandese, la Commissione ha soltanto confermato al Comité una informazione di cui quest'ultimo era già in possesso. Di conseguenza, neanche tale informazione può essere considerata come destinata a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti.

43 Per quanto riguarda l'informazione della Commissione secondo la quale l'aiuto controverso rientrava nel programma olandese d'aiuti approvato con la decisione d'approvazione, occorre rilevare che il Comité des salines non ha sostenuto, né nella lettera 6 dicembre 1993, né nell'atto introduttivo del ricorso, né infine nella replica, che l'aiuto controverso non rientrava nel programma olandese di aiuti. Conseguentemente, neanche l'informazione della Commissione è destinata a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti.

44 Peraltro, per quanto riguarda l'argomento delle intervenienti SWS e VDS secondo il quale l'aiuto controverso non rientrerebbe nel programma di aiuti olandese (v. supra, punti 33 e 34), esso non può determinare a posteriori la portata della lettera 7 febbraio 1994. Inoltre, poiché esso si colloca completamente al di fuori dell'ambito della presente controversia, come definita dall'oggetto di quest'ultima, tale argomento non può esser preso in considerazione. Infatti, è giurisprudenza costante che l'oggetto di una controversia non può essere modificato nel corso del procedimento stesso (sentenza Automec/Commissione, citata, punto 69, e sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-398/94, Scheepvaart/Commissione, Racc. pag. II-477, punto 20).

45 Quanto all'osservazione della Commissione secondo la quale l'aiuto controverso non deve costituire oggetto di «specifica approvazione» da parte della Commissione, è anch'essa una pura e semplice informazione, improduttiva di effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti. Fornendo tale informazione, la Commissione ha semplicemente confermato la sua prassi secondo la quale gli aiuti individuali rientranti in un programma generale di aiuti sono considerati aiuti già esistenti, che non devono esserle notificati salvo riserve formulate in questo senso, da parte della Commissione, nella decisione d'approvazione.

46 Orbene, la Corte ha espressamente considerato legittima tale prassi nella citata sentenza Italgrani (punto 21). Emerge peraltro da tale sentenza (punti 24 e 25) che, se i ricorrenti avessero contestato la legittimità dell'aiuto controverso, la Commissione non avrebbe nemmeno avuto il potere di adottare una specifica decisione riguardante la legittimità di tale aiuto, dal momento che da un primo esame da essa svolto era risultato che l'aiuto controverso rientrava nel programma generale di aiuti olandese, da essa preventivamente approvato.

47 Infine, la semplice circostanza che la lettera 7 febbraio 1994 rechi la firma personale del membro della Commissione responsabile della politica della concorrenza non può influire sulla portata di questa lettera.

48 Risulta da quanto sopra che la lettera 7 febbraio 1994 della Commissione non costituisce un provvedimento in grado di produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questi ultimi. Le conclusioni dei ricorrenti tendenti all'annullamento dell'asserita decisione della Commissione contenuta nella lettera sono quindi dirette contro un atto che non può essere impugnato ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

49 Per sostenere la ricevibilità di tali conclusioni, i ricorrenti affermano inoltre che la lettera 7 febbraio 1994 costituisce un rifiuto della Commissione di avviare il procedimento dell'art. 93, n. 2, del Trattato nei confronti dell'aiuto controverso. I ricorrenti, di conseguenza, sarebbero legittimati a contestare in giudizio tale decisione di rifiuto della Commissione. Al riguardo, occorre constatare che, nella lettera 7 febbraio 1994, la Commissione non si è affatto espressa nel senso di un rifiuto o meno di avviare il procedimento ai sensi del citato art. 93, n. 2. Inoltre, è giocoforza constatare che essa non poteva nemmeno avviare tale procedimento, dato che da un primo esame da essa effettuato era emerso che l'aiuto controverso rientrava in un programma generale di aiuti preventivamente approvato (sentenza Italgrani, citata, punto 24). Ne consegue che, in mancanza di possibilità d'adozione di una decisione, l'argomento dei ricorrenti non può comunque far dichiarare ricevibili le conclusioni di cui trattasi.

50 I ricorrenti sostengono inoltre che le loro conclusioni sono ricevibili poiché la lettera 7 febbraio 1994 costituirebbe un rigetto della denuncia. Al riguardo, emerge dall'analisi della lettera 6 dicembre 1993 del Comité des salines (v. supra, punti 39 e 40) che tale lettera non può essere qualificata come denuncia, trattandosi di una semplice domanda d'informazioni. Pertanto, la lettera 7 febbraio 1994 della Commissione non può in nessun caso essere qualificata come rigetto di una denuncia. Di conseguenza, e in ogni caso, l'argomento esaminato non può, neanch'esso, comportare la ricevibilità delle conclusioni in questione.

51 Peraltro, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, non è sufficiente che una lettera sia stata inviata da una istituzione comunitaria al suo destinatario, in risposta a una richiesta formulata da quest'ultimo, perché essa possa essere qualificata come decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato, dando così la possibilità di proporre ricorso d'annullamento (sentenza del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 50).

52 Emerge da quanto sopra che le conclusioni dei ricorrenti dirette all'annullamento dell'asserita decisione della Commissione contenuta nella lettera 7 febbraio 1994 devono essere dichiarate irricevibili. Poiché le dette conclusioni sono irricevibili, le conclusioni dirette a far dichiarare l'illegittimità della decisione d'approvazione sono parimenti irricevibili (v. supra, punti 16 e 17).

53 Infine, il Tribunale sottolinea come i ricorrenti abbiano avuto la possibilità di contestare la legittimità dell'aiuto controverso davanti al giudice olandese. Essi hanno precisato, nella loro risposta al quesito scritto del Tribunale e nel corso

dell'udienza, di aver effettivamente esperito tale rimedio giurisdizionale, ma che, davanti al College van Beroep voor het Bedrijfsleven, si sono limitati a contestare la legittimità dell'aiuto controverso alla luce del diritto nazionale. Poiché essi non hanno ritenuto opportuno contestare, davanti al detto giudice nazionale, la validità della decisione d'approvazione alla luce del diritto comunitario, non hanno chiesto al medesimo di sottoporre, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia riguardante tale validità. Conseguentemente, e contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti (v. supra, punto 32), la soluzione della presente causa non ha di per sé come effetto quello di privarli della possibilità di far sindacare la legittimità dell'aiuto controverso.

54 Risulta da tutto quanto sopra esposto che il ricorso va dichiarato irricevibile in toto.

Sulle spese

55 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti sono rimasti soccombenti e, viste le conclusioni della Commissione, devono essere condannati alle spese, comprese quelle della Frima, avendo quest'ultima concluso in tal senso. La Salt Union, la SWS e la VDS sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) I ricorrenti sono condannati alle spese, comprese quelle sostenute dalla Frima BV.

3) La Salt Union Ltd, la Südwestdeutsche Salzwerke AG e la Verein Salzindustrie e. V. sopporteranno le proprie spese.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 ottobre 1996.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

C. P. Briët