SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata)

11 giugno 2009 *

Nella causa T-292/02,

Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), con sede in Roma, rappresentata dagli avv.ti C. Tessarolo, A. Vianello, S. Gobbato e F. Spitaleri,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. V. Di Bucci, in qualità di agente,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

sostenuta da

Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida, con sede in Roma, rappresentata dall'avv. P. Alberti,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento degli artt. 2 e 3 della decisione della Commissione 5 giugno 2002, 2003/193/CE, relativa all'aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi dall'Italia in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico (GU 2003, L 77, pag. 21),

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

composto dalla sig.ra E. Martins Ribeiro, presidente, dai sigg. D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (relatore) e A. Dittrich, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 aprile 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 La Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), ricorrente, in passato denominata CISPEL, è una confederazione che raggruppa imprese pubbliche e private ed enti che operano nel settore dei servizi pubblici locali. Conformemente al proprio statuto, essa ha lo scopo, in particolare, di rappresentare, promuovere e tutelare tali imprese o enti. Così, tra i compiti che le sono attribuiti, essa ha il mandato di negoziare il contratto collettivo di lavoro dei dirigenti delle imprese che gestiscono servizi pubblici locali.

Il contesto normativo nazionale

2 La legge italiana 8 giugno 1990, n. 142, [sull']ordinamento delle autonomie locali (GURI n. 135 del 12 giugno 1990; in prosieguo: la «legge n. 142/90»), ha introdotto in Italia una riforma degli strumenti giuridici organizzativi offerti ai comuni per la gestione dei servizi pubblici, in particolare nei settori della distribuzione dell'acqua, del gas, dell'elettricità e dei trasporti. L'art. 22 della detta legge, nella versione modificata, ha previsto la facoltà, per i comuni, di costituire società utilizzando differenti forme giuridiche per fornire servizi pubblici. In tale contesto è prevista la costituzione di società commerciali o di società a responsabilità limitata a partecipazione maggioritaria pubblica (in prosieguo: le «società ex lege n. 142/90»).

3 In tale cornice, in forza dell'art. 9 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 1986, n. 318, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (GURI n. 190 del 18 agosto 1986), sono stati concessi prestiti a tasso agevolato presso la Cassa Depositi e Prestiti (in prosieguo: la «CDDPP»), tra il 1994 e il 1998, a talune società ex lege n. 142/90 che prestavano servizi pubblici (in prosieguo: i «prestiti della CDDPP»).

4 Inoltre, in forza del combinato disposto dell'art. 3, nn. 69 e 70, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Supplemento ordinario alla GURI n. 302 del 29 dicembre 1995; in prosieguo: la «legge n. 549/95»), e del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331, recante armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie (GURI n. 203 del 30 agosto 1993; in prosieguo: il «decreto legge n. 331/93»), sono state introdotte le seguenti misure a favore delle società ex lege n. 142/90:

— l'esenzione da tutte le tasse sui conferimenti relativi alla trasformazione di aziende speciali e di aziende municipalizzate in società ex lege n. 142/90 (in prosieguo: l'«esenzione dalle tasse sui conferimenti»);

— l'esenzione totale triennale dall'imposta sul reddito d'impresa (imposta sul reddito delle persone giuridiche e imposta locale sul reddito), non oltre l'anno fiscale 1999 (in prosieguo: l'«esenzione triennale dall'imposta sul reddito d'impresa»).

Procedimento amministrativo

5 In seguito ad una denuncia riguardante le misure in questione, la Commissione, con lettere del 12 maggio, 16 giugno e 21 novembre 1997, ha domandato alle autorità italiane una serie di informazioni.

6 Con lettera datata 17 dicembre 1997, le autorità italiane hanno fornito una parte delle informazioni richieste. Peraltro, su domanda delle autorità italiane, si è svolta una riunione in data 19 gennaio 1998.

7 Con lettera del 17 maggio 1999, la Commissione ha comunicato all'Italia la decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE. Questa decisione è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU C 220, pag. 14).

8 Dopo aver ricevuto osservazioni da terzi interessati e dalle autorità italiane, la Commissione ha chiesto più volte a queste ultime la trasmissione di informazioni ulteriori. La Commissione ha inoltre incontrato le autorità italiane ed i terzi interessati intervenuti nel procedimento.

9 Alcune società ex lege n. 142/90, come la ACEA SpA, la AEM SpA e l'Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (in prosieguo: l'«AMGA»), che, peraltro, hanno presentato ricorsi di annullamento della decisione che è oggetto della presente causa (rispettivamente, cause T-297/02, T-301/02 e T-300/02), hanno sostenuto, in particolare, che le tre categorie di misure in questione non costituivano aiuti di Stato.

10 Le autorità italiane e la ricorrente hanno sostanzialmente aderito a tale tesi.

11 Viceversa, il Bundesverband der deutschen Industrie eV (in prosieguo: il «BDI»), associazione tedesca degli industriali e dei prestatori di servizi e affini, ha osservato che le misure di cui trattasi potrebbero provocare distorsioni della concorrenza non solo in Italia, ma anche in Germania.

12 Analogamente, la Gas-it, associazione italiana di operatori privati del settore della distribuzione del gas, ha osservato che le misure di cui trattasi, in particolare l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito d'impresa, costituivano aiuti di Stato.

13 In data 5 giugno 2002 la Commissione ha adottato la decisione 2003/193/CE, relativa all'aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi dall'Italia in favore di società ex lege n. 142/90 (GU 2003, L 77, pag. 21; in prosieguo: la «decisione controversa»).

La decisione controversa

14 La Commissione sottolinea anzitutto che la sua inchiesta verte solo su regimi di aiuto di portata generale istituiti con le misure controverse e non su misure individuali di aiuto concesse alle singole imprese, cosicché l'analisi contenuta nella decisione controversa è generale e astratta. Al riguardo, tale istituzione dichiara che la Repubblica italiana «non ha concesso vantaggi fiscali su base individuale e non ha notificato alla Commissione alcun caso individuale di aiuto fornendole tutte le informazioni necessarie per poterlo valutare». Di conseguenza la Commissione si considera obbligata a procedere a un esame generale ed astratto dei regimi di cui trattasi sia in ordine alla loro qualificazione, sia in ordine alla questione della loro compatibilità con il mercato comune (punti 42-45 della decisione controversa).

15 Secondo la Commissione, i prestiti della CDDPP e l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito d'impresa (in prosieguo, globalmente: le «misure controverse») costituiscono aiuti di Stato. Infatti, la concessione, mediante risorse dello Stato, di vantaggi di tal

genere alle società ex lege n. 142/90 produce l'effetto di rafforzare la loro posizione concorrenziale rispetto a tutte le altre imprese che intendano fornire gli stessi servizi (punti 48-75 della decisione controversa). Le misure controverse sono incompatibili con il mercato comune, in quanto non rispettano né i presupposti ex art. 87, nn. 2 e 3, CE, né quelli ex art. 86, n. 2, CE e violano, inoltre, l'art. 43 CE (punti 94-122 della decisione controversa).

16 Viceversa, secondo la Commissione, l'esenzione dalle tasse sui conferimenti non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, dato che tali tributi sono dovuti all'atto della costituzione di una nuova entità economica o in occasione di trasferimenti patrimoniali tra differenti entità economiche. Orbene, sotto il profilo sostanziale, le imprese municipalizzate, da un lato, e le società ex lege n. 142/90, dall'altro, fanno parte di una stessa entità economica. Pertanto, l'esenzione di tali imprese dalle dette tasse è giustificata dalla natura o dalla struttura del sistema (punti 76-81 della decisione controversa).

17 Il dispositivo della decisione controversa è così formulato:

«*Articolo 1*

L'esenzione dalle tasse sui conferimenti (…), non costituisce aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE].

Articolo 2

L'esenzione triennale dall'imposta sul reddito [d'impresa] (…) e i vantaggi derivanti dai prestiti [della CDDPP] (…) costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE].

Detti aiuti non sono compatibili con il mercato comune.

Articolo 3

L'Italia prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari l'aiuto concesso in virtù dei regimi di cui all'articolo 2, già posti illegittimamente a loro disposizione.

Il recupero viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto nazionale, sempreché queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione.

L'aiuto da recuperare è produttivo di interessi, decorrenti dalla data in cui l'aiuto è stato posto a disposizione dei beneficiari fino alla data di effettivo recupero, calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

(…)».

Procedimento e conclusioni delle parti

18 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 settembre 2002, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

19 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 20 dicembre 2002, l'Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza 12 maggio 2003, il presidente della Quinta Sezione ampliata del Tribunale (vecchia composizione) ha autorizzato quest'intervento. L'interveniente ha depositato una sua memoria e le altre parti hanno depositato le loro osservazioni a tal riguardo nei termini impartiti.

20 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 gennaio 2003, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità a norma dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

21 Il 28 febbraio 2003 la ricorrente ha presentato le sue osservazioni in merito all'eccezione d'irricevibilità.

22 In data 8 agosto 2002, anche la Repubblica italiana ha presentato dinanzi alla Corte un ricorso di annullamento della decisione controversa (causa C-290/02). La Corte ha constatato che quest'ultimo ricorso e quelli presentati nelle cause T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 e T-309/02 vertevano sullo stesso oggetto, vale a dire l'annullamento della decisione controversa, e che erano connessi, poiché i motivi in ciascuna di queste cause coincidevano ampiamente. Con ordinanza 10 giugno 2003, la Corte ha sospeso il procedimento nella causa C-290/02, conformemente all'art. 54,

terzo comma, del proprio Statuto, fino alla pronunzia della sentenza del Tribunale nelle cause T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 e T-309/02.

23 Con ordinanza 8 giugno 2004, la Corte ha deciso di rinviare la causa C-290/02 dinanzi al Tribunale, che è divenuto competente a decidere sui ricorsi proposti dagli Stati membri contro la Commissione, conformemente al disposto dell'art. 2 della decisione del Consiglio 26 aprile 2004, 2004/407/CE, Euratom, che modifica gli articoli 51 e 54 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia (GU L 132, pag. 5). Tale causa è stata iscritta sul ruolo del Tribunale con il numero T-222/04.

24 Con ordinanza 5 agosto 2004, il Tribunale ha deciso di pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione unitamente al merito della causa.

25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione ampliata) ha deciso di aprire la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'art. 64 del regolamento di procedura, di porre per iscritto alcuni quesiti alle parti, ai quali queste ultime hanno risposto nel termine stabilito.

26 Con ordinanza 13 marzo 2008 il presidente dell'Ottava Sezione ampliata del Tribunale ha riunito le cause T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 e T-222/04 ai fini della fase orale, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura.

27 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 16 aprile 2008.

28 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile;

— annullare l'art. 2 della decisione controversa;

— in subordine, annullare l'art. 3 della decisione controversa, sia per la parte in cui ingiunge alla Repubblica italiana di recuperare gli aiuti concessi sulla base delle misure controverse, che per la parte in cui indica il tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'ordine di recupero;

— condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione, sostenuta dall'interveniente, chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

30 In limine, la Commissione nega l'interesse ad agire della ricorrente con riferimento ai prestiti della CDDPP. Infatti, la ricorrente sarebbe una confederazione che rappresenta, in particolare, gli interessi delle società ex lege n. 142/90. Nella fattispecie, sarebbe impossibile verificare se una o più fra le imprese ad essa associate abbia effettivamente fruito dei detti prestiti, dato che la ricorrente non ha prodotto l'elenco dei soci.

31 La Commissione nega inoltre la legittimazione ad agire della ricorrente. Quest'ultima non sarebbe individualmente interessata dalla decisione controversa, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE.

32 Per quanto concerne la questione dell'incidenza individuale relativamente ai membri della ricorrente, la Commissione afferma anzitutto, sostanzialmente, che la decisione controversa dev'essere qualificata come atto di portata generale poiché riguarda un regime di aiuti e, quindi, un numero indeterminato e indeterminabile di imprese, definite in funzione di un criterio generale, quale l'appartenenza ad una categoria d'imprese. A suo parere, la portata generale e quindi la natura normativa di un atto non viene messa in forse dalla possibilità di determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in ragione di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione allo scopo di quest'ultimo.

33 Secondo la Commissione, affinché un operatore privato sia individualmente interessato da un atto di portata generale, quest'ultimo deve ledere i suoi diritti specifici o l'istituzione che lo emana dev'essere tenuta a prendere in considerazione le conseguenze di tale atto sulla posizione dell'interessato. La Commissione ritiene tuttavia che ciò non accada nella presente fattispecie. Infatti, la decisione controversa avrebbe inciso sulla situazione di tutte le imprese che hanno beneficiato delle misure controverse. Di conseguenza, non vi sarebbe stata una lesione dei diritti specifici di determinate imprese, che potrebbero perciò distinguersi dalle altre imprese beneficiarie delle misure medesime. D'altronde, in sede di adozione della decisione controversa, la Commissione non avrebbe dovuto né potuto tener conto delle conseguenze dell'emananda decisione sulla posizione di un'impresa in particolare. Né la dichiarazione di incompatibilità, né l'ordine di recupero contenuti nella decisione controversa si riferirebbero alla posizione di singoli beneficiari.

34 La Commissione rileva che la sua analisi è confermata dalla giurisprudenza in materia di aiuti di Stato, secondo la quale il fatto di essere il beneficiario di un regime di aiuti dichiarato incompatibile con il mercato comune non è sufficiente a dimostrare un interesse individuale ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE.

35 Tale giurisprudenza consolidata non sarebbe messa in discussione da cause più recenti. Secondo la Commissione, la soluzione adottata nella sentenza della Corte 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione (Racc. pag. I-8855; in prosieguo: la «sentenza Sardegna Lines»), non è applicabile a tutti i ricorsi proposti da soggetti che abbiano fruito di aiuti concessi nel quadro di regimi dichiarati illegittimi ed incompatibili e dei quali sia stato ordinato il recupero. La stessa conclusione s'imporrebbe in particolare quando, come nella fattispecie, il regime di aiuti controverso sia stato esaminato in maniera astratta. Inoltre, nella causa definita dalla citata sentenza Sardegna Lines la ricorrente beneficiava di un aiuto individuale, poiché si trattava di un vantaggio accordato in virtù di un atto che era stato adottato sulla base di una legge regionale, chiara manifestazione di un ampio potere discrezionale. Per di più, tale caso sarebbe stato attentamente esaminato nel corso del procedimento d'indagine formale.

36 I fatti esaminati nella presente causa si distinguerebbero parimenti da quelli all'origine della sentenza della Corte 29 aprile 2004, causa C-298/00 P, Italia/Commissione

(Racc. pag. I-4087; in prosieguo: la «sentenza Alzetta»), in quanto, nella fattispecie, la Commissione non conosceva il numero esatto né l'identità dei beneficiari degli aiuti in esame, non disponeva di tutte le informazioni rilevanti e non conosceva l'ammontare dell'aiuto concesso nei singoli casi. Inoltre, nel caso presente, l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito d'impresa si applicherebbe in via automatica, mentre gli aiuti controversi nella citata causa Alzetta erano stati concessi mediante un atto successivo.

37 Ad ogni modo, né il fatto di aver preso parte al procedimento d'indagine formale previsto dall'art. 88, n. 2, CE, né l'ordine di recuperare gli aiuti contenuto nella decisione controversa sarebbero sufficienti, secondo la Commissione, ad individuare la ricorrente. Infatti, dato che i beneficiari potenziali di un regime di aiuti notificato non sono legittimati ad adire la Corte ai sensi dell'art. 230 CE, altrettanto dovrebbe valere per i beneficiari di un regime di aiuti non notificato.

38 Secondo la Commissione, la ricorrente non possiede nemmeno un autonomo interesse ad agire. Infatti, in quanto entità distinta, la ricorrente non subirebbe alcun nocumento dalla soppressione delle misure controverse. Inoltre, il fatto di aver partecipato al procedimento che si è svolto dinanzi alla Commissione non sarebbe sufficiente ad identificare la ricorrente ai sensi della sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195). Infine, la ricorrente non avrebbe agito in qualità di negoziatore ai sensi della sentenza della Corte 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219). Il ruolo di rappresentanza d'interessi o di lobbying svolto dalla ricorrente o la sua partecipazione ai negoziati sindacali sarebbero irrilevanti. Del resto, il regolamento del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE] (GU L 83, pag. 1), non riconoscerebbe alle associazioni rappresentative di interessi collettivi nessuno status specifico. D'altro canto, la Commissione considera irrilevante nel presente caso la giurisprudenza che riconosce un interesse individuale delle imprese concorrenti delle beneficiarie di aiuti, quando la Commissione approva determinati aiuti senza aprire il procedimento d'indagine formale. Detta istituzione aggiunge che, quando adotta una decisione riguardante un regime di aiuti, essa non deve esaminare le singole posizioni dei beneficiari.

39 Infine, l'irricevibilità del presente ricorso non si porrebbe in contrasto con il principio di una tutela giurisdizionale effettiva, poiché i rimedi giurisdizionali offerti dagli

artt. 241 CE e 234 CE risulterebbero sufficienti (sentenza della Corte 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I-6677; in prosieguo: la «sentenza UPA»). L'argomento della ricorrente dedotto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), non sarebbe convincente, poiché il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (GU 2004, C 310, pag. 1) non ha cambiato le condizioni per la ricevibilità dei ricorsi dei privati.

40 L'interveniente condivide sostanzialmente la posizione della Commissione.

41 La ricorrente afferma di avere un interesse ad agire anche riguardo ai prestiti della CDDPP. Infatti, nel ricorso essa impugnerebbe altresì la parte della decisione controversa relativa ai prestiti della CDDPP di cui avrebbero beneficiato i suoi soci.

42 La ricorrente critica poi l'asserzione secondo cui la decisione controversa costituisce un atto di portata generale. Anzitutto, la Commissione avrebbe fatto dipendere la portata della decisione controversa dal tipo di aiuti in questione. Orbene, nel settore della concorrenza e degli aiuti di Stato una decisione adottata nei confronti di uno Stato membro costituirebbe un atto individuale. Al riguardo, la giurisprudenza citata dalla Commissione a sostegno dei suoi argomenti non sarebbe pertinente, in quanto riguarda la legittimazione ad agire dei privati avverso atti di portata generale a carattere normativo. Ai fini dell'esame della ricevibilità di un ricorso proposto da un soggetto non destinatario dell'atto impugnato occorrerebbe quindi determinare gli effetti di quest'ultimo.

43 In secondo luogo, alla data di adozione della decisione controversa, il numero di imprese cui quest'ultima si applicava sarebbe stato individuato e individuabile. La decisione controversa avrebbe arrecato un danno patrimoniale immediato e diretto alle imprese consociate della ricorrente, poiché la Commissione vi ordina il recupero degli aiuti di cui queste ultime hanno effettivamente beneficiato. Pertanto, la posizione giuridica delle consociate della ricorrente sarebbe assimilabile a quella dei beneficiari di

un aiuto individuale, che si trovano quindi in una posizione analoga a quella dei destinatari diretti della decisione controversa.

44 Secondo la ricorrente, sono individualmente interessati i beneficiari effettivi di aiuti che siano stati concessi in forza di un regime generale di aiuti dichiarato incompatibile e di cui la Commissione abbia chiesto il recupero.

45 Per di più, a sostegno della ricevibilità del ricorso, la ricorrente invoca il diritto alla tutela giurisdizionale. Infatti, il riconoscimento della ricevibilità del presente ricorso consentirebbe di assicurare una tutela giurisdizionale piena ed effettiva dei privati, conformemente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

46 La ricorrente si considera individualmente interessata dalla decisione controversa ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, non soltanto perché i suoi membri sono individualmente interessati, ma anche come titolare di una legittimazione ad agire autonoma.

47 Al riguardo, essa sostiene di trovarsi nella posizione di un negoziatore ai sensi della citata sentenza Van der Kooy e a./Commissione, in quanto associazione di categoria delle imprese e degli enti che gestiscono i servizi pubblici locali in Italia. Le funzioni della ricorrente comprenderebbero, tra l'altro, la rappresentanza sindacale e la difesa degli interessi dei propri membri. Per di più essa sarebbe menzionata in numerose disposizioni legislative come interlocutore della pubblica amministrazione. Così, nel 1996, la ricorrente avrebbe negoziato con la pubblica amministrazione il testo di un contratto collettivo che coordina tutte le disposizioni fondamentali di matrice contrattuale regolanti il rapporto di lavoro dei dirigenti delle imprese dei servizi pubblici locali in Italia. Tale contratto collettivo prevederebbe, d'altro canto, un collegio arbitrale competente a pronunciarsi sulla risoluzione del rapporto di lavoro, i cui membri sarebbero in parte designati dalla ricorrente.

48 Inoltre, la ricorrente ricorda la sua partecipazione al procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione e il principio di certezza del diritto.

49 Infine, a sostegno della ricevibilità del ricorso, essa cita l'art. 1, lett. h), e l'art. 20 del regolamento n. 659/1999.

Giudizio del Tribunale

50 Ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro una decisione presa nei confronti di altre persone solo qualora la detta decisione la riguardi direttamente ed individualmente.

51 Occorre verificare pertanto se la ricorrente sia legittimata ad agire.

52 Secondo la giurisprudenza, i ricorsi proposti da associazioni sono ricevibili in determinate ipotesi, ossia quando esse rappresentino gli interessi di imprese che, a loro volta, siano legittimate ad agire, o quando l'associazione risulti individualmente interessata a causa del danno arrecato ai propri interessi in quanto associazione, in particolare se la sua posizione di negoziatrice è stata pregiudicata dall'atto di cui è richiesto l'annullamento, o, ancora, quando una disposizione di natura normativa riconosca espressamente all'associazione una serie di facoltà di carattere procedurale (ordinanza del Tribunale 28 giugno 2005, causa T-170/04, FederDoc e a./Commissione, Racc. pag. II-2503, punto 49; v. parimenti, in tal senso, sentenza Van der Kooy e a./Commissione, cit., punti 21-24, e sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, Greenpeace Council e a./Commissione, Racc. pag. I-1651, punti 14 e 29).

53 Per quanto concerne la prima ipotesi, occorre ricordare, in relazione alla tesi della ricorrente secondo la quale essa rappresenta imprese che erano identificabili nel momento in cui la decisione controversa è stata adottata, 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, come nel caso di specie, che tale applicazione si effettua in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in esame (sentenza della Corte 22 novembre 2001, causa C-451/98, Antillean Rice Mills/Consiglio, Racc. pag. I-8949, punto 52, e ordinanza del Tribunale 28 febbraio 2005, causa T-108/03, von Pezold/Commissione, Racc. pag. II-655, punto 46).

54 Occorre ricordare inoltre che dalle citate sentenze Sardegna Lines e Alzetta si evince che un beneficiario dev'essere considerato individualmente interessato dalla decisione che obbliga lo Stato membro a recuperare gli aiuti versati a suo favore.

55 È importante quindi accertare se la ricorrente rappresenti effettivamente beneficiari di tal genere. A questo proposito occorre rilevare che la ricorrente non ha potuto dimostrare né in sede di risposta al quesito posto per iscritto dal Tribunale né in sede di udienza che, tra i suoi membri, si trovassero beneficiari dei provvedimenti di cui è stato disposto il recupero. Inoltre nel caso di specie è chiaro che la ricorrente non ha rappresentato gli interessi delle ricorrenti nelle cause T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02 e T-189/03, dato che queste ultime difendevano i loro interessi personali. Di conseguenza, occorre concludere che la ricorrente non rientra nella prima ipotesi richiamata nel precedente punto 52.

56 Quanto poi alla seconda ipotesi occorre constatare che, benché l'esistenza di specifiche circostanze, quali il ruolo svolto da un'associazione nell'ambito di un procedimento che sia sfociato nell'adozione di un atto ai sensi dell'art. 230 CE, possa giustificare certamente la ricevibilità di un ricorso proposto da un'associazione i cui membri non siano individualmente interessati dall'atto controverso, in particolare quando la sua posizione di negoziatrice è stata colpita da quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza Van

der Kooy e a./Commissione, cit., punti 21-24, e ordinanza FederDoc e a./Commissione, cit., punto 51), dagli atti non risulta che ciò si sia verificato nel caso di specie.

57 Infatti, nella presente fattispecie la ricorrente ha partecipato semplicemente al procedimento normalmente avviato per l'adozione di una disciplina nazionale, in qualità di parte ascoltata e consultata. Il fatto che essa abbia potuto rivestire il ruolo di negoziatrice del contratto collettivo nazionale dei dirigenti dei servizi pubblici in questione non è assolutamente rilevante nel quadro del presente giudizio.

58 Inoltre, la circostanza che la ricorrente abbia partecipato alla fase amministrativa in forza dell'art. 1, lett. h), e dell'art. 20 del regolamento n. 659/1999 non consente di considerarla interessata nella sua veste di negoziatrice ai sensi della citata sentenza Van der Kooy e a./Commissione. Infatti, tali disposizioni non riconoscono alle associazioni di categoria nessuno status speciale rispetto a quello di qualsiasi altro interessato. Ne consegue che la ricorrente non rientra nella seconda ipotesi menzionata nel precedente punto 52.

59 Infine, per quanto concerne la terza ipotesi, benché l'art. 1, lett. h), e l'art. 20 del regolamento n. 659/1999 riconoscano certamente determinati diritti processuali agli interessati, occorre rilevare che il presente ricorso non mira alla tutela dei detti diritti. Infatti, il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE è stato avviato e la ricorrente ha presentato osservazioni in occasione di tale procedimento. Alla luce di ciò, la mera circostanza che essa possa essere considerata interessata ai sensi delle citate disposizioni non può bastare a far ammettere la ricevibilità del ricorso (v., in tal senso, sentenza della Corte 13 dicembre 2005, causa C-78/03 P, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Racc. pag. I-10737, punto 37). Peraltro, la circostanza che compiti e funzioni specifiche le siano stati eventualmente attribuiti dall'ordinamento giuridico italiano non può giustificare una modifica del sistema degli strumenti di ricorso istituito dall'art. 230 CE, che è destinato ad affidare al giudice

comunitario il sindacato sulla legittimità degli atti delle istituzioni (v., in tal senso, ordinanza FederDoc e a./Commissione, cit., punto 52, e giurisprudenza ivi citata).

60 Dai ragionamenti sin qui esposti risulta che la ricorrente non ha dimostrato di rientrare nella terza ipotesi menzionata nel precedente punto 52.

61 L'argomento della ricorrente relativo alle esigenze di una tutela giurisdizionale effettiva non può rimettere in discussione questa conclusione. Da un lato, la Corte ha confermato la propria giurisprudenza consolidata relativa all'interpretazione dell'art. 230, quarto comma, CE nella sua sentenza 1º aprile 2004, causa C-263/02 P, Commissione/Jégo-Quéré (Racc. pag. I-3425), nonché nella sua citata sentenza UPA. Dall'altro, benché sia vero che il presupposto relativo all'incidenza individuale imposto dall'art. 230, quarto comma, CE dev'essere interpretato alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva, tenendo conto delle diverse circostanze in grado di individuare un ricorrente, un'interpretazione siffatta non può giungere a far ignorare il presupposto di cui trattasi (sentenza UPA, cit., punto 44).

62 Infine, l'argomento che la ricorrente ricava dall'art. III-365, n. 4, del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa dev'essere dichiarato ininfluente, poiché quest'ultimo non è entrato in vigore e, per di più, è stato sostituito dal Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU 2008, C 115, pag. 1).

63 Dall'insieme dei motivi sin qui esposti si evince che la ricorrente non può essere considerata individualmente interessata dalla decisione controversa ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE e che, di conseguenza, il ricorso dev'essere dichiarato integralmente irricevibile.

Sulle spese

64 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

65 In osservanza dell'art. 87, n. 4, terzo comma, del regolamento di procedura, l'interveniente sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi) è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle della Commissione.

3) L'Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti — Anfida sopporterà le proprie spese.

Martins Ribeiro Šváby Papasavvas

Wahl Dittrich

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 giugno 2009.

Firme