SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
18 dicembre 1997 *

Nella causa T-178/94,

Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), associazione di diritto spagnolo con sede in Madrid, con gli avv. ti Juan Eugenio Blanco Rodríguez, Bernardo Vicente Hernández Bataller, del foro di Madrid, e Lydie Lorang, del foro di Lussemburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'Avv. André Sérébriacoff, 11, rue Goethe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata, nella fase scritta del procedimento, inizialmente dai signori Francisco Enrique González Diaz e Michel Nolin, poi dai signori Francisco Santaolalla e Nolin, e, nella trattazione orale, dal signor Fernando Castillo de la Torre, membri 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,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione, comunicata all'Asociación Telefónica de Mutualistas con lettera D/30508 del 15 febbraio 1994, di archiviare la denuncia presentata da tale associazione in ordine agli aiuti pubblici di cui avrebbe beneficiato la società per azioni Compañia Telefónica de España,

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

composto dal signor A. Saggio, presidente, dal signor A. Kalogeropoulos, dalla signora V. Tiili e dai signori R. M. Moura Ramos e J. Pirrung, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 30 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della denuncia

1 L'associazione ricorrente, denominata Asociación Telefónica de Mutualistas (in prosieguo: l'«ATM»), è stata creata nel 1987 al fine di provvedere alla tutela dei diritti dei soci della Institución Telefónica de Previsión (in prosieguo: l'«ITP»), una mutua di previdenza sociale creata dalla Compañia Telefónica de España, SA (in prosieguo: la «TESA») a beneficio dei suoi dipendenti e pensionati.

2 La TESA è una società commerciale per azioni a partecipazione statale. Essa ha ottenuto dallo Stato spagnolo la concessione del servizio pubblico telefonico di base. Nel 1992 la partecipazione dello Stato ha raggiunto il 32% del capitale sociale di questa società, mentre il capitale restante è ripartito tra 300 000 altri azionisti che detengono ciascuno meno dello 0,5% delle quote sociali. La ricorrente ha precisato all'udienza che lo Stato possiede attualmente il 21% del capitale sociale. Per il resto, lo Stato nomina la maggioranza dei membri degli organi amministrativi della TESA.

3 L'ITP è stata creata dalla TESA nel 1944, sulla base di una legge del 6 dicembre 1941 relativa ai fondi di mutuo soccorso e alle mutue di previdenza sociale e del suo regolamento di applicazione, approvato con decreto 26 maggio 1943. Ai sensi di tale regolamento, questi fondi e queste mutue erano disciplinati dalle rispettive disposizioni statutarie e regolamentari, a condizione che queste ultime fossero conformi a quanto stabilito dalla legge e dal detto regolamento di applicazione. Tale normativa prevedeva poi che le prestazioni fornite da tali organismi fossero considerate compatibili con i benefici che i membri di questi ultimi potevano ricavare dal regime delle assicurazioni sociali obbligatorie stabilito dallo Stato, a meno che disposizioni legislative di contenuto contrario o disposizioni esplicite del ministero del Lavoro dichiarassero che le dette prestazioni si sostituivano a quelle delle assicurazioni sociali obbligatorie.

4 Dal 1966 l'ITP presenta, per quanto riguarda la previdenza sociale per pensionamento, invalidità permanente, nonché per morte e superstiti a seguito di normale malattia, il carattere di ente sostitutivo rispetto alla previdenza sociale generale. D'altro canto, le prestazioni fornite dall'ITP sarebbero state superiori a quelle fornite dal sistema pubblico.

5 Le prestazioni fornite dalle mutue, così come i contributi che erano loro versati, erano stabilite nel rispettivo regolamento. I contributi della TESA all'ITP sono stati inizialmente fissati nel regolamento della ITP al 7%, poi successivamente portati all'8% e al 9% delle retribuzioni versate ai lavoratori.

6 Dal fascicolo risulta altresì che gli enti e le imprese che, avendo una mutua la quale in una certa misura si sostituisce al regime generale di previdenza sociale, sono esclusi dalla copertura da parte del regime generale di taluni rischi, beneficiano dell'applicazione di un coefficiente riduttore sull'aliquota generale di contribuzione. I coefficienti erano determinati ogni anno con decreto del ministro incaricato della previdenza sociale. È pacifico che la riduzione poteva raggiungere il 14% delle retribuzioni.

7 L'obiettivo della legge generale sulla previdenza sociale del 1966 è stato quello di coordinare ed unificare le assicurazioni sociali generali. Tale legge prevede, in via di principio, che sono integrati nel regime generale di previdenza sociale i gruppi inclusi nell'ambito di applicazione del sistema di previdenza sociale ma non ancora coperti da questo regime.

8 Un regio decreto del 20 novembre 1985 stabilisce che le istituzioni in cui rientrano i gruppi da integrare saranno tenute ad operare a favore della previdenza sociale la compensazione finanziaria corrispondente agli oneri ed obblighi che verranno assunti dalla previdenza stessa e che, nel caso in cui le risorse disponibili per provvedere al pagamento degli obblighi per i quali tali istituzioni si sostituiscono alla previdenza sociale non siano sufficienti a coprire i costi dell'integrazione, la differenza venga conferita dagli enti o imprese che sono obbligati a fornire la copertura finanziaria per il pagamento delle prestazioni che le istituzioni di cui trattasi concedevano.

9 Nel frattempo, nel 1977, il ministro del Lavoro ha approvato il regolamento modificato dell'ITP. Il punto 4 delle disposizioni transitorie contiene attualmente la menzione secondo cui la TESA «fornisce il suo avallo all'effettuazione delle prestazioni che l'ITP dovrà assicurare per un periodo di dieci anni e, per concretizzare questa responsabilità, l'importo massimo garantito sarà fissato annualmente, e l'avallo sarà rinnovabile annualmente in modo tale che la sua durata copra il periodo di dieci anni a decorrere da ogni rinnovo». Secondo la ricorrente, la costituzione dell'avallo è stata addirittura richiesta dalla pubblica amministrazione perché il regolamento potesse essere approvato.

10 Secondo il verbale della riunione del comitato direttivo dell'ITP del 24 luglio 1979, tale comitato ha constatato che la TESA aveva assicurato, nell'ambito dell'acquisizione da parte dell'ITP di un pacchetto di azioni della TESA, di sottoscrivere taluni impegni nei confronti della ITP. Tali impegni consistevano, in particolare, «nell'estensione dell'avallo di cui sopra al fine di coprire le riserve tecniche messe in evidenza negli studi attuariali» e nell'obbligo di mantenere questo avallo, rinnovato annualmente, come precisato nella disposizione transitoria menzionata al punto precedente.

11 La ricorrente sostiene, senza essere contraddetta al riguardo dalla Commissione, che la TESA ha fissato l'importo dell'avallo solo per il suo bilancio dell'esercizio 1977, quantificandolo ad 8 miliardi di PTA.

12 La ricorrente sostiene inoltre che il consiglio di amministrazione della TESA ha ritenuto, nella sua riunione del 28 gennaio 1987, che il periodo di dieci anni, durante il quale l'avallo inizialmente concesso nel 1977 doveva rimanere in vigore, fosse scaduto e che esso ha allora annullato tale avallo.

13 Il 27 dicembre 1991 il Consiglio dei ministri spagnolo ha deciso di integrare nel regime generale di previdenza sociale i gruppi dei lavoratori in servizio e dei pensionati dell'ITP. Il ministero del Lavoro e della Previdenza sociale ha successivamente stabilito gli effetti dell'integrazione in un decreto del 30 dicembre 1991. La direzione generale della pianificazione e del riassetto economico della previdenza sociale, autorizzata a tal fine, ha fissato, con la risoluzione del 25 maggio 1992, i costi di tale integrazione. In tale risoluzione era inoltre stabilito che, se le risorse dell'ITP si fossero rivelate insufficienti, la TESA sarebbe stata obbligata a versare la differenza tra i versamenti effettuati dall'ITP e l'importo totale da corrispondere per i pensionati. Per quanto riguarda il sistema di previdenza integrativa, è stato concluso, in data 8 luglio 1992, un accordo col quale la TESA si è impegnata a versare talune prestazioni a favore dei beneficiari.

14 Il 10 giugno 1992 il ministero dell'Economia e delle Finanze ha disposto lo scioglimento d'ufficio e la liquidazione dell'ITP. La ricorrente ha tuttavia fatto rilevare, senza essere contraddetta al riguardo dalla convenuta, che la procedura di scioglimento non era però ancora definitivamente conclusa.

Procedimento amministrativo

15 In tale contesto, il 1° luglio 1993 è stata presentata alla Commissione, a nome dell'ATM, una denuncia con cui si lamentava che i pubblici poteri spagnoli avessero consentito una diminuzione degli oneri sociali della TESA, fatto configurante un aiuto di Stato. Le misure censurate nella denuncia, descritte alla luce delle precisazioni fornite nel corso del procedimento amministrativo e del procedimento giurisdizionale, sono le seguenti.

16 In primo luogo, l'aiuto consisterebbe nel fatto che le autorità pubbliche hanno consentito alla TESA di beneficiare, tra il 1982 e la fine del 1991, della differenza tra l'importo da essa effettivamente versato all'ITP a titolo di contributi, da un lato, e l'importo dei contributi che essa, grazie ad un coefficiente riduttore, non ha dovuto versare al sistema generale di previdenza sociale, dall'altro. Tale aiuto ammonterebbe a 270 miliardi di PTA. Per il resto, la ricorrente ha chiesto alla Commissione di ingiungere alla TESA di versare all'ITP tale differenza.

17 In secondo luogo, le autorità pubbliche avrebbero consentito l'annullamento di un avallo che la TESA sarebbe stata obbligata a mantenere in essere affinché l'ITP potesse sempre contare su una copertura sufficiente delle prestazioni a suo carico per i dieci anni seguenti. Questa misura pubblica avrebbe procurato alla TESA un beneficio pari a 8 miliardi di PTA.

18 Nella denuncia, la ricorrente ha inoltre affermato che tali misure di aiuto avevano portato l'ITP ad una situazione deficitaria e che quest'ultima era stata di conseguenza messa in liquidazione.

19 La Commissione, con lettera 12 agosto 1993, ha invitato la ricorrente a presentare osservazioni integrative della sua denuncia. In seguito ad una riunione tenutasi il 15 settembre 1993, la ricorrente ha comunicato ulteriori informazioni con lettera 29 ottobre 1993. Con lettera del 12 novembre 1993, la Commissione ha inoltre invitato la ricorrente a completare le sue informazioni, invito a cui è stato ottemperato con lettera del 3 dicembre 1993.

20 Secondo la risposta della Commissione a un quesito posto dal Tribunale, non è intercorsa corrispondenza con lo Stato spagnolo né vi è stata alcuna decisione formale rivolta allo Stato.

21 A conclusione dello scambio di corrispondenza svoltosi tra la Commissione e la ricorrente, la Commissione, con lettera D/30508 del 15 febbraio 1994 (in prosieguo: la «lettera del 15 febbraio 1994»), indirizzata al rappresentante della ricorrente, signor Molina del Pozo, ha comunicato che, dopo un esame di tutte le informazioni ad essa sottoposte, non era emersa alcuna prova dell'esistenza di un aiuto di Stato a favore della TESA. Pertanto la Commissione ha archiviato la denuncia della ricorrente senza darvi seguito.

22 La motivazione della lettera del 15 febbraio 1994 è così formulata:

«Non si configura alcun intervento dello Stato nell'annullamento dell'[avallo (...)] Benché la TESA sia una società in cui la maggioranza del capitale è detenuta dallo Stato, né lo Stato né alcun altro dei suoi azionisti è in via di principio responsabile degli atti o degli impegni assunti dalla TESA, che ha una personalità giuridica distinta.

Se l'ITP e i dipendenti si ritengono lesi nei loro diritti per l'inadempimento di un impegno imputabile alla TESA, essi possono chiedere un risarcimento, così come hanno fatto, dinanzi ai giudici nazionali competenti i quali, se lo ritengono giusto, reintegreranno i denuncianti nei loro diritti».

«L'esenzione dal pagamento di taluni importi alla previdenza sociale [generale] è stata decisa dal governo spagnolo in conformità alla normativa spagnola generale in materia sociale, in quanto i requisiti posti da tali norme erano soddisfatti dalla TESA. Sulla questione dell'eventuale inadempimento da parte della TESA degli impegni da essa assunti in base alla normativa generale menzionata, il Tribunal Supremo spagnolo ha dichiarato, con sentenza 26 dicembre 1990, che, alla luce della normativa generale in materia, la TESA non era tenuta ad effettuare nei confronti dell'ITP conferimenti superiori a quelli da essa effettivamente operati. Di conseguenza, la Commissione non può concludere che la differenza menzionata costituisce un aiuto di Stato, poiché questa situazione non è incompatibile con la normativa generale in materia.

(...)

in ogni caso, la domanda della denunciante, diretta ad ottenere che la Commissione ingiunga alla TESA di versare all'ITP l'importo della differenza, non è compatibile col diritto comunitario, poiché la Commissione, nel caso dell'esistenza di un aiuto e dell'incompatibilità di quest'ultimo, ne ingiungerebbe il rimborso allo Stato».

Procedimento

23 Alla luce di quanto sopra la ricorrente, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 22 aprile 1994, ha proposto il presente ricorso.

24 Con atto separato ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura, la convenuta ha sollevato un'eccezione di irricevibilità nei confronti del presente ricorso, registrata nella cancelleria del Tribunale il 28 luglio 1994.

25 La ricorrente ha presentato le sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità il 12 settembre 1994.

26 Con ordinanza del Tribunale 14 giugno 1995 l'eccezione di irricevibilità è stata riunita al merito.

27 Le parti hanno depositato il controricorso, la replica e la controreplica nella cancelleria del Tribunale rispettivamente il 21 agosto 1995, il 9 ottobre 1995 e il 15 dicembre 1995.

28 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) è passato alla fase orale. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha rivolto alle parti taluni quesiti scritti, ai quali queste ultime hanno debitamente risposto.

29 Le difese orali delle parti e le risposte di queste ultime ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite all'udienza del 30 settembre 1997.

Conclusioni delle parti

30 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile ed accoglierlo;

— annullare la lettera del 15 febbraio 1994 con la quale la Commissione comunica di aver archiviato la denuncia presentata dalla ricorrente;

— condannare la Commissione alle spese.

31 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— in via principale, dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

32 La convenuta solleva due motivi di irricevibilità nei confronti del ricorso. Innanzi tutto la ricorrente non avrebbe interesse ad agire. In secondo luogo, non vi sarebbe un atto impugnabile da parte della ricorrente e, in ogni caso, essa non proverebbe la propria legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE.

33 Per quanto riguarda il primo motivo di irricevibilità, l'assenza d'interesse ad agire deriverebbe innanzi tutto dal fatto che, anche nel caso in cui gli interventi finan-

ziari dello Stato spagnolo a favore della TESA fossero effettivamente aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune, un'eventuale ingiunzione di rimborso non arrecherebbe alcun beneficio alla ricorrente, dato che gli oneri sociali non percepiti dovrebbero essere restituiti allo Stato spagnolo e non all'ITP o all'ATM. Secondo la convenuta, l'ordinamento giuridico spagnolo non prevede alcuna possibilità di compensare la differenza tra i contributi normali alla previdenza sociale e i minori contributi versati dalla TESA all'ITP, così come avrebbe stabilito il Tribunal Supremo nella sua sentenza sopra menzionata.

34 La convenuta aggiunge che, alla luce dello scioglimento dell'ITP, un rimborso a favore di questa è addirittura giuridicamente impossibile dal 1992. Anche se gli asseriti aiuti da restituire dovessero essere versati nelle casse dell'ITP, il loro importo, a seguito della liquidazione, dovrebbe essere versato alla previdenza sociale per far fronte al costo della sua integrazione nel sistema generale di previdenza sociale.

35 In secondo luogo, la mancanza d'interesse ad agire deriverebbe dal fatto che il preteso aiuto di Stato andrebbe unicamente a beneficio della TESA, impresa con la quale né la ricorrente né i suoi aderenti si troverebbero, direttamente o indirettamente, in rapporti di concorrenza. La convenuta fa riferimento, a tal riguardo, alle ordinanze della Corte 30 settembre 1992, causa C-295/92, Landbouwschap/Commissione (Racc. pag. I-5003), e 8 aprile 1981, cause riunite 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling e a./CEE (Racc. pag. 1041), sostenendo che l'analisi dei rapporti di concorrenza, al fine di determinare l'esistenza o l'assenza di un interesse ad agire, dev'essere effettuata con riferimento alla ricorrente e non a persone o imprese che potrebbero, se del caso, essere attualmente o potenzialmente pregiudicate dall'atto di cui trattasi. Nella fattispecie, né l'ATM né i suoi aderenti si troverebbero direttamente o indirettamente in rapporti di concorrenza con la TESA, né in altri rapporti pertinenti dal punto di vista della libera concorrenza. Ne deriva, secondo la convenuta, che il mantenimento o l'annullamento della decisione impugnata non pregiudica in alcun modo gli interessi dell'ATM.

36 Il secondo motivo di irricevibilità è relativo all'assenza di un atto impugnabile da parte della ricorrente. La convenuta sostiene innanzi tutto che la lettera del 15 febbraio 1994 non è una decisione diretta alla ricorrente poiché, a differenza di quanto previsto dal regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), nel settore degli aiuti di Stato non esiste alcun procedimento di denuncia che possa portare, se la ricorrente lo desidera, ad una decisione di cui quest'ultima possa essere destinataria e che possa formare oggetto di un ricorso di annullamento. Questa posizione, secondo la Commissione, è chiaramente confermata dalle sentenze della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125), e 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione (Racc. pag. I-2487), e sintetizzata nelle conclusioni dell'avvocato generale Tesauro per la citata sentenza Cook/Commissione (Racc. pag. I-2502).

37 In realtà, una lettera come quella di cui trattasi nel caso di specie sarebbe solo un'informazione relativa ad una decisione diretta allo Stato membro, unico destinatario delle decisioni nel settore degli aiuti di Stato. Essa si limiterebbe a portare il contenuto di una decisione propriamente detta a conoscenza di coloro che hanno denunciato l'esistenza dell'aiuto. La lettera del 15 febbraio 1994 non porrebbe quindi di per sé un termine al procedimento, il quale potrebbe del resto essere riaperto qualora l'impresa denunciante fornisse nuovi elementi di fatto o di diritto che giustificassero tale riapertura.

38 Inoltre, la convenuta ritiene che, in ogni caso, la ricorrente non sia individualmente interessata da una decisione come richiede l'art. 173, quarto comma, del Trattato. In quanto associazione privata che agisce nel presente procedimento nell'interesse dei suoi membri e non nell'interesse proprio, la ricorrente non sarebbe interessata individualmente da una decisione con cui si dichiara che il preteso intervento finanziario dello Stato a favore della TESA non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato. Più precisamente essa non avrebbe svolto il ruolo di interlocutore privilegiato 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). Allo stesso modo, anche se la sentenza del Tribunale 6 luglio 1995, cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, AITEC e a./Commissione (Racc. pag. II-1971), ha confermato che un'associazione di categoria poteva essere considerata individualmente interessata da una decisione, in quanto poteva dimostrare che la posizione concorrenziale di taluni dei suoi aderenti era stata sensibilmente pregiudicata dagli aiuti di cui trattasi e un eventuale ricorso dei detti aderenti sarebbe stato ricevibile

ai sensi della sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391), la Commissione ritiene tuttavia che ciò non valga per il caso di specie.

39 La ricorrente non sarebbe nemmeno direttamente interessata da una decisione, così come richiede l'art. 173, quarto comma, del Trattato, poiché non vi sarebbe alcun nesso di causalità tra la decisione di non sollevare obiezioni, in assenza di aiuti di Stato, e il danno eventualmente derivante dalla normativa spagnola in materia di previdenza sociale. Infatti, anche supponendo che la Commissione abbia commesso un errore nella sua qualificazione dell'intervento finanziario dello Stato spagnolo a favore della TESA e debba quindi ingiungere il recupero dell'aiuto, l'ordinamento giuridico spagnolo non prevede alcun meccanismo che renda possibile il risarcimento del danno asserito dalla ricorrente.

40 La ricorrente sostiene che il suo ricorso è ricevibile. Nell'ambito del primo motivo di irricevibilità essa fa valere il suo interesse ad agire. Innanzi tutto è a causa dell'annullamento dell'avallo e dei contributi troppo bassi, ossia degli aiuti denunciati, che l'ITP non avrebbe potuto fornire le prestazioni agli aventi diritto e sarebbe stata integrata nel regime generale di previdenza sociale. Il rimborso da parte della TESA degli aiuti di Stato che la ricorrente ritiene incompatibili con il mercato comune le recherebbe un beneficio poiché l'amministrazione spagnola riverserebbe questi importi all'ITP, a favore, in definitiva, degli aderenti della ricorrente.

41 La ricorrente sostiene che la sentenza del Tribunal Supremo sopra menzionata è stata erroneamente interpretata dalla Commissione. Secondo la ricorrente, questa sentenza non riguarda la questione se debba o non debba essere effettuato il rimborso. Il giudice nazionale avrebbe solo basato la sua decisione su una norma di procedura e considerato che coloro che avrebbero dovuto presentare la domanda non erano i lavoratori e i pensionati ricorrenti ma gli organi direttivi dell'ITP.

42 L'affermazione della Commissione, secondo cui la restituzione di somme all'ITP sarebbe giuridicamente impossibile dal 1992, non potrebbe nemmeno essere sostenuta in diritto, poiché la liquidazione dell'ITP non sarebbe imminente. Anche nel

caso in cui ricorressero le condizioni previste dalla legge e le decisioni giuridiche relative alla liquidazione fossero adottate, una sentenza favorevole del Tribunale nel caso di specie potrebbe dar luogo alla revisione degli atti amministrativi che hanno comportato la dissoluzione dell'ITP.

43 Per quanto riguarda la posizione concorrenziale sul mercato, la ricorrente constata che essa ha subito un danno reale e certo a seguito dell'aiuto di Stato a favore della TESA, dato che la diminuzione dei contributi sociali ha pregiudicato i diritti dei suoi aderenti. La ricorrente fa valere, in tale contesto, la citata sentenza Cook/Commissione, secondo la quale gli interessati, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, sono stati definiti come le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, vale a dire le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali. Poiché la ricorrente è un'associazione professionale creata per garantire la tutela dei soci assicurati, tutto quanto pregiudica l'ITP o la TESA presenterebbe per essa un interesse diretto.

44 La ricorrente avrebbe altresì un interesse ad agire nel caso di specie, poiché sarebbe stata costituita per difendere i diritti dell'ITP, in circostanze in cui la difesa di tali diritti sarebbe stata altrimenti impossibile a causa del dominio esercitato dalla TESA sull'ITP.

45 La ricorrente sostiene, nell'ambito del secondo motivo di irricevibilità, che essa è la destinataria della lettera del 15 febbraio 1994, che è una decisione che produce effetti giuridici vincolanti. Infatti, tale atto porrebbe termine al procedimento di denuncia e conterrebbe una valutazione degli aiuti contestati e, pertanto, impedirebbe agli aderenti della ricorrente di vedere soddisfatti i loro interessi in futuro.

46 La ricorrente fa valere al riguardo la sentenza della Corte 16 giugno 1993, causa C-325/91, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3283, punto 9), sostenendo che l'esistenza di un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato dipende dal fatto

che esso produca effetti giuridici, e la sentenza della Corte 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione (Racc. pag. 6473, punto 11), nella quale la Corte aveva qualificato il rifiuto di avviare un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, come un provvedimento produttivo di effetti giuridici. La ricorrente fa riferimento anche alla sentenza della Corte 16 giugno 1994, causa C-39/93 P, SFEI e a./Commissione (Racc. pag. I-2681, punti 27 e 28), in base alla quale un'istituzione dotata del potere di constatare un'infrazione e di punirla e che può essere adita da privati su denuncia, com'è il caso della Commissione in materia di diritto della concorrenza, adotta necessariamente un atto che produce effetti giuridici allorché essa pone fine all'indagine avviata in seguito a questa denuncia, e l'atto di archiviazione di una denuncia non può essere definito preliminare o preparatorio poiché costituisce l'ultima fase del procedimento: esso non sarà seguito da nessun atto impugnabile con un ricorso d'annullamento.

47 La ricorrente asserisce inoltre che essa è intervenuta attivamente nel procedimento avviato dalla Commissione in seguito alla sua denuncia. Questa circostanza la legittimerebbe ad impugnare la decisione adottata a conclusione del procedimento (citata sentenza Cofaz e a./Commissione).

48 Infine, la ricorrente sostiene che il presente ricorso dovrebbe essere ricevibile al fine di garantire il diritto della ricorrente ad un ricorso effettivo, in conformità all'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza della Corte poiché in Spagna non vi sarebbe alcun rimedio giuridico adeguato, in materia di aiuti di Stato, tale da consentirle di contestare la diminuzione degli oneri sociali autorizzata per omissione dal Regno di Spagna.

49 La convenuta, nella controreplica, ribatte che la sentenza SFEI e a./Commissione, sopra menzionata, riguarda il procedimento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, nel quale è prevista in particolare la possibilità di presentare denunce. Tale giurisprudenza non sarebbe applicabile nella fattispecie. Per quanto riguarda la sentenza della Corte Irish Cement/Commissione, sopra menzionata, la convenuta osserva che in tale sentenza, se non avesse considerato che il ricorso era stato presentato al di fuori dei termini, la Corte avrebbe dovuto esaminare se la ricorrente fosse direttamente e individualmente interessata dalla lettera della Commissione.

50 Infine, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente relativo all'assenza di possibilità di controllo giurisdizionale nel caso in cui il presente ricorso fosse irricevibile, la convenuta constata che l'art. 92, n. 1, del Trattato è direttamente applicabile e può di conseguenza essere fatto valere dalla ricorrente dinanzi ai giudici nazionali se essa lo ritiene utile.

Giudizio del Tribunale

51 Il Tribunale rileva innanzi tutto che una decisione che pone fine all'esame della compatibilità con il Trattato di un provvedimento di aiuto ha sempre come destinatario lo Stato membro interessato e che un singolo è legittimato ad impugnarla dinanzi al giudice comunitario se sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 173, quarto comma, del Trattato.

52 Occorre rilevare, in questa fase, che la lettera del 15 febbraio 1994 costituisce semplicemente, nei confronti della ricorrente, una comunicazione che riflette il contenuto di una decisione avente come destinatario lo Stato membro interessato. Il Tribunale ritiene pertanto che è ragionevole intendere le conclusioni della ricorrente dirette all'annullamento della lettera 15 febbraio 1994, con cui la Commissione dichiara di avere archiviato la denuncia presentata dalla ricorrente, nel senso che mirano in realtà all'annullamento della decisione il cui destinatario è lo Stato membro interessato e che la detta lettera riproduce.

53 Ora, possono essere impugnati da una persona fisica o giuridica, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, solo gli atti che producono effetti giuridici vincolanti tali da pregiudicare i suoi interessi modificando in maniera sensibile la sua situazione giuridica.

54 Occorre pertanto esaminare se la decisione di porre fine all'esame della compatibilità con il Trattato degli aiuti pubblici denunciati dalla ricorrente, decisione che è stata comunicata alla ricorrente con lettera del 15 febbraio 1994, ma che aveva in realtà come destinatario il Regno di Spagna, pregiudichi gli interessi della ricorrente modificando in maniera sensibile la sua situazione giuridica. Così dev'essere perché la ricorrente dimostri di avere un interesse all'annullamento dell'atto impugnato.

55 Nella fattispecie, la ricorrente sostiene che la decisione della Commissione contiene una valutazione degli aiuti impugnati e pertanto impedisce ai suoi aderenti di veder soddisfatti i loro interessi in futuro. Occorre quindi riassumere il contesto di fatto del caso di specie al fine di determinare quale sia il nesso tra la decisione della Commissione e il preteso danno della ricorrente.

56 La ricorrente è un'associazione formata dai soci assicurati della mutua di previdenza ITP. Tali soci assicurati sono tutti lavoratori o pensionati della TESA, società che ha creato l'ITP al fine di organizzare la previdenza sociale dei suoi dipendenti. Il Tribunale constata quindi che, in realtà, gli aderenti dell'associazione ricorrente lamentano pretesi aiuti di Stato a beneficio del loro attuale o ex datore di lavoro.

57 La ricorrente afferma che, in assenza dei pretesi aiuti illegittimi, l'ITP non sarebbe stata integrata nel regime generale di previdenza sociale e i soci assicurati avrebbero potuto continuare a beneficiare di prestazioni superiori a quelle concesse da tale regime generale. Essa aggiunge che se l'importo degli aiuti fosse rimborsato allo Stato, rimborso che la Commissione, a suo parere, avrebbe dovuto ingiungere, lo Stato verserebbe questi importi all'ITP. Quest'ultima di conseguenza ritornerebbe in vita e i soci assicurati sarebbero reintegrati nel loro diritto a prestazioni di livello elevato.

58 Ora, è giocoforza constatare che il Tribunal Supremo ha dichiarato che «non vi è alcun diritto di chiedere a favore dell'[ITP] versamenti (...) diversi da quelli legalmente previsti dalla [normativa] che la disciplina, ed è notorio che lo scarto che esiste tra i contributi normali alla [cassa generale della previdenza sociale] a causa

del fatto che essa assume integralmente i rischi assicurati e i contributi parziali che sono stati effettuati nella fattispecie alla [mutua] della TESA (...) costituisce un problema di modifica legislativa che non può essere risolto per via giudiziaria (...)» (punto 3 della motivazione della sentenza sopra menzionata). Il Tribunale constata che la Commissione poteva legittimamente concludere che, in forza della normativa nazionale, la TESA non era tenuta a effettuare all'ITP conferimenti superiori a quelli da essa effettivamente operati. Inoltre, la normativa nazionale non prevede il versamento all'ITP della differenza tra i contributi normali al regime generale della previdenza sociale e i minori contributi dovuti a tale mutua in conformità alle disposizioni che ad essa si applicavano all'epoca (v. supra, punti 5 e 6).

59 Anche supponendo che la decisione sia annullata e che la Commissione debba adottare provvedimenti di esecuzione della sentenza, nulla fa ritenere che questo iter possa ragionevolmente portare, alla sua conclusione, ad un versamento della differenza di cui trattasi all'ITP.

60 Infatti, come afferma giustamente la Commissione, nel caso in cui si ingiungesse un rimborso, gli oneri sociali non riscossi dovrebbero essere rimborsati allo Stato spagnolo che, in base alla normativa nazionale, non avrebbe alcun obbligo di versarli successivamente all'ITP. Per di più, dato che l'integrazione delle casse di previdenza private nel sistema generale di previdenza sociale perseguiva un fine politico (v. supra, punto 7), nulla consente di ritenere che l'ITP possa tornare in vita.

61 Per quanto riguarda l'altro aspetto dell'asserito aiuto, il Tribunale rileva che, anche se la Commissione avesse constatato che l'annullamento dell'avallo costituiva un aiuto di Stato e ne avesse ordinato la restituzione, quest'ultima sarebbe consistita semplicemente nel far garantire dalla TESA che le prestazioni sociali dovute ai soci assicurati fossero versate. Ora, la TESA ha già l'obbligo, in forza degli atti nazionali menzionati ai precedenti punti 8 e 13, di coprire il costo dell'integrazione dell'ITP nel sistema generale della previdenza sociale. Le prestazioni, a partire dall'integrazione dell'ITP, vengono pagate dal sistema generale di previdenza sociale. Poiché la ricorrente non ha dimostrato che l'annullamento dell'avallo avesse comportato perdite concrete per i suoi aderenti, essa non ha neppure dimostrato che un'eventuale restituzione avrebbe creato benefici esigibili dagli stessi aderenti. Essa non ha dimostrato nemmeno che l'ITP non sarebbe stata integrata nel sistema generale se l'avallo fosse stato mantenuto in vigore.

62 Nel contesto sopra illustrato, la decisione, pur avendo l'effetto di archiviare la denuncia della ricorrente, non pregiudica manifestamente la sua sfera giuridica. Ne deriva che il mantenimento o l'annullamento di tale decisione non può in alcun modo pregiudicare gli interessi della ricorrente o dei suoi aderenti. Pertanto la ricorrente non ha alcun interesse ad ottenere l'annullamento della decisione da essa impugnata e non soddisfa quindi le condizioni di cui all'art. 173, quarto comma, del Trattato.

63 Il Tribunale constata, per giunta, che la ricorrente, essendo in realtà un'associazione dei dipendenti dell'impresa che si asserisce beneficiaria di un aiuto pubblico, non è in alcun modo una concorrente di questa impresa e non può nemmeno dimostrare di avere un'interesse ad agire derivante da effetti sulla concorrenza (v., per quanto riguarda il rapporto tra gli effetti sulla concorrenza e la ricevibilità, ad esempio, ordinanza Landbouwschap/Commissione, sopra menzionata, punto 12, e sentenza del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-435/93, ASPEC e a./Commissione, Racc. pag. II-1281, punto 63).

64 Di conseguenza la ricorrente non dimostra di avere interesse all'annullamento della decisione comunicatale con lettera 15 febbraio 1994.

65 Da tutto quanto precede risulta che il presente ricorso dev'essere dichiarato irricevibile, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti addotti dalla ricorrente e dalla Commissione.

Sulle spese

66 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è risultata soccombente e pertanto, in conformità alle conclusioni della Commissione, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La ricorrente è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione.

Saggio Kalogeropulos Tiili

Moura Ramos Pirrung

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 1997.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Saggio