ORDINANZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
28 gennaio 2004 *

Nella causa C-164/02,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra H.G. Sevenster, in qualità di agente,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. V. Di Bucci e H. van Vliet, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 15 febbraio 2002, SG (2002) D/228533, riguardante l'aiuto di Stato n. N 812/2001 relativo alla «Stimuleringsregeling verwerking baggarspecie» (normativa per incentivare la trasformazione dei residui di dragaggio), nella parte in cui la Commissione conclude che i contributi assegnati alle autorità portuali in forza della detta normativa costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai sigg. P. Jann (relatore), presidente di sezione, A. La Pergola e S. von Bahr, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta e dal sig. K. Lenaerts, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig. R. Grass

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 25 aprile 2002, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, in forza dell'art. 230 CE, l'annullamento della decisione della Commissione 15 febbraio 2002, SG (2002) D/228533, riguardante l'aiuto di Stato n. N 812/2001 relativo alla «Stimuleringsregeling verwerking baggarspecie» (normativa per incentivare la trasformazione dei residui di dragaggio; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui la Commissione conclude che i contributi assegnati alle autorità portuali in forza della detta normativa costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

Fatti all'origine della controversia

2 Nei Paesi Bassi, agli estuari del Reno, della Mosa e della Schelda, si depositano particelle di sabbia proveniente dal mare e dalle alluvioni fluviali. Nell'interesse della navigazione e di un buon deflusso delle acque, tali sedimenti vengono regolarmente asportati tramite dragaggi.

3 I residui di dragaggio, in gran parte inquinati, possono essere riutilizzati, ma soltanto in seguito ad un processo di trasformazione. Per incentivare lo sviluppo del mercato della trasformazione dei residui inquinati in materiali da costruzione, le autorità olandesi hanno deciso di adottare un provvedimento intitolato «Stimuleringsregeling verwerking baggarspecie» (in prosieguo: la «normativa d'incentivazione»).

4 In forza della normativa d'incentivazione, le imprese di trasformazione ricevono un contributo in funzione del grado di raggiungimento degli obiettivi in materia di trasformazione. I collettori dei residui di dragaggio possono inoltre beneficiarne se e in quanto gli incentivi rendano la trasformazione più vantaggiosa per essi.

5 Con lettera del 26 novembre 2001, il governo olandese ha notificato il progetto della normativa d'incentivazione alla Commissione, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE e le ha chiesto di valutare la legittimità del provvedimento ai sensi degli artt. 87 CE e 88 CE. In tale lettera esso ha fatto valere, nel caso in cui la Commissione ritenesse che il progetto costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE, che il dragaggio delle vie navigabili è un servizio pubblico relativo alla gestione delle acque. L'immagazzinamento e la trasformazione dei residui di dragaggio andrebbero considerati un servizio d'interesse economico generale ed il relativo

provvedimento soddisfarebbe le condizioni di cui all'art. 86, n. 2, CE. Esso sarebbe di natura generale, avrebbe carattere economico e risponderebbe ad un bisogno della collettività.

6 Con la decisione impugnata la Commissione ha dichiarato di non avere alcuna obiezione da muovere al provvedimento notificato. La maggior parte degli importi accordati in forza della normativa d'incentivazione non costituirebbero aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Nel caso in cui essi fossero aiuti di tale tipo, questi sarebbero compatibili con il mercato comune in forza dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, e del punto 38 della comunicazione della Commissione intitolata «Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente» (GU 2001, C 37, pag. 3).

7 La decisione impugnata dichiara quanto segue al punto 3, quarto e quinto comma:

«La maggior parte delle attività di dragaggio sono date in appalto da autorità pubbliche che hanno il compito di realizzare i lavori pubblici che permettano di assicurare l'accesso alle vie navigabili pubbliche. Le operazioni di finanziamento, da parte delle autorità, di infrastrutture accessibili a tutti gli utenti potenziali, in maniera non discriminatoria, e gestite dallo Stato non rientrano generalmente nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto esse non procurano nessun vantaggio ad un'impresa in concorrenza con altre imprese, ai sensi del detto articolo. Ciò accade nella maggior parte dei casi di finanziamento di infrastrutture di trasporto (per esempio strade e canali la cui costruzione e manutenzione vengono eseguite dalle autorità pubbliche). Tale approccio è applicabile anche ai finanziamenti concessi dalla maggior parte delle autorità pubbliche responsabili per il dragaggio.

Talune autorità responsabili per il dragaggio, in particolare le autorità portuali, rientrano, tuttavia, per quanto le riguarda, nella definizione di impresa ai sensi

dell'art. 87, n. 1, CE. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha precisato che, in tale contesto, si tratta essenzialmente di accertare se si sia in presenza di un'attività economica. La forma dell'organizzazione è meno importante. Il Tribunale di primo grado ha dichiarato, nella sentenza pronunciata nella causa Aéroports de Paris, che la gestione e la fornitura di installazioni costituiscono un'attività di tal genere. Un gestore privato o pubblico di infrastrutture di trasporto rientra in tale definizione, fatte salve le autorità pubbliche. Il vantaggio procurato a tali imprese può quindi falsare la concorrenza reale o potenziale. Gli importi concessi per il trattamento dei residui di dragaggio inquinati forniscono un tale vantaggio e vanno perciò considerati un aiuto di Stato favorevole alle dette imprese».

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

8 Il ricorso del governo olandese è stato registrato presso la cancelleria della Corte il 2 maggio 2002.

9 Il governo olandese conclude che la Corte voglia:

— annullare la decisione impugnata, nella parte in cui la Commissione conclude che i contributi assegnati alle autorità portuali in forza della normativa per incentivare la trasformazione dei residui di dragaggio costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE;

— condannare la Commissione alle spese.

10 La Commissione conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in via subordinata, respingerlo;

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

11 In applicazione dell'art. 91, nn. 3 e 4, del suo regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso di statuire sulla ricevibilità del ricorso senza aprire la fase orale del procedimento.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

12 La Commissione fa valere che il ricorso è irricevibile. A suo parere, la decisione impugnata, che autorizza un regime di aiuti previamente notificato, non può essere censurata dal governo olandese.

13 Secondo la Commissione, costituiscono atti che possono essere oggetto di un'azione di annullamento, ai sensi dell'art. 230 CE, solo i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi dei ricorrenti (v. sentenza 22 giugno 2000, causa C-147/96, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4723, punto 25). Orbene, la decisione impugnata sarebbe totalmente favorevole al Regno dei Paesi Bassi. Il provvedimento non produrrebbe alcun effetto giuridico vincolante idoneo a incidere sugli interessi di quest'ultimo, in quanto esso non modificherebbe la sua posizione giuridica, né gli procurerebbe inconvenienti (v. sentenze del Tribunale 17 settembre 1992, causa T-138/89, NBV e NVB/Commissione, Racc. pag. II-2181, e 30 gennaio 2002, causa T-212/00, Nuove Industrie Molisane/Commissione, Racc. pag. II-347).

14 Infatti, prescindendo dalla motivazione sulla quale si fonda un atto, solo il suo dispositivo sarebbe idoneo a produrre effetti giuridici, a meno che la motivazione, in quanto fondamento logico di un atto che arreca pregiudizio, costituisca il supporto necessario del dispositivo di questo (sentenza NBV e NVB/Commissione, cit., punto 31). Ciò non avverrebbe tuttavia nella fattispecie.

15 Infine, secondo la Commissione, l'art. 230 CE andrebbe letto alla luce dell'art. 233 CE. La possibilità di presentare un ricorso in forza dell'art. 230 CE dovrebbe considerarsi limitata ai casi in cui, nell'ipotesi di un annullamento della decisione, l'istituzione interessata sia tenuta a prendere determinati provvedimenti al fine di dare esecuzione alla sentenza. Nella fattispecie, anche se la decisione venisse annullata, la Commissione non dovrebbe intraprendere alcunché, in quanto l'aiuto è stato approvato nella sua totalità.

16 Il governo olandese sostiene che il suo ricorso è ricevibile. L'affermazione della Commissione, nella decisione impugnata, secondo cui le autorità portuali

rientrano nella nozione di «impresa» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, nonché il ragionamento secondo cui il dragaggio da parte delle autorità portuali deve considerarsi un'attività economica, comporterebbero modificazioni della situazione giuridica del Regno dei Paesi Bassi in quanto, in futuro, qualsiasi contributo finanziario accordato a tali enti andrebbe quindi notificato alla Commissione, il che comporterebbe un considerevole inconveniente procedurale.

17 Secondo il governo olandese, la decisione impugnata non sarebbe quindi pienamente favorevole al Regno dei Paesi Bassi. Essa sarebbe idonea a incidere sugli interessi di quest'ultimo in base alla giurisprudenza della Corte (v. ordinanze 8 marzo 1991, cause riunite C-66/91 e C-66/91 R, Emerald Meats/Commissione, Racc. pag. I-1143, e 13 giugno 1991, causa C-50/90, Sunzest/Commissione, Racc. pag. I-2917, nonché sentenza 5 ottobre 1999, causa C-308/95, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-6513).

Giudizio della Corte

18 Si deve anzitutto ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento, ai sensi dell'art. 230 CE, solo i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in modo grave e manifesto la loro situazione giuridica (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione, Racc. pag. I-1375, punto 62; 5 ottobre 1999, Paesi Bassi/Commissione, cit., punto 26, e 22 giugno 2000, Paesi Bassi/Commissione, cit., punto 25).

19 Per determinare se un atto o una decisione produca tali effetti, occorre aver riguardo alla sua sostanza (sentenza 22 giugno 2000, Paesi Bassi/Commissione, cit., punto 27).

20 Nella fattispecie è pacifico che la decisione impugnata dichiara il regime di aiuti notificato compatibile con il mercato comune. Posto che, nella sua notificazione di tale regime, il governo olandese ha chiesto alla Commissione di valutarne la legittimità ai sensi degli artt. 87 CE e 88 CE, la detta decisione, adottata, da un lato, in forza dell'art. 87, n. 1, CE e, dall'altro, in forza dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE non può dunque modificare in modo grave e manifesto la situazione giuridica del Regno dei Paesi Bassi.

21 Relativamente all'argomento del governo olandese secondo cui una parte della motivazione della decisione impugnata, ossia quella che enuncia che talune autorità portuali rientrerebbero nella nozione di «impresa» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, produrrebbe nei confronti del Regno dei Paesi Bassi, indipendentemente dell'esito della causa, conseguenze giuridiche negative, basta constatare che, prescindendo dalla motivazione sulla quale si fondi una tale decisione, solo il dispositivo di questa è idoneo a produrre effetti giuridici e, conseguentemente, ad arrecare un pregiudizio. Al contrario, gli apprezzamenti espressi nella motivazione di una decisione non sono idonei, di per sé, a formare oggetto di un ricorso di annullamento. Essi possono essere sottoposti al sindacato di legittimità del giudice comunitario solo qualora, in quanto motivazione di un atto recante pregiudizio, costituiscano il fondamento necessario del dispositivo di tale atto.

22 Orbene, nella fattispecie, la motivazione contestata non costituisce il fondamento necessario del dispositivo di una decisione recante pregiudizio al Regno dei Paesi Bassi. Infatti, poiché la Commissione ha constatato nel dispositivo della decisione impugnata che, indipendentemente dal fatto che alcuni dei contributi interessati possano costituire aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, il regime in causa sarebbe

comunque giustificato in forza delle ragioni enunciate nell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, il detto dispositivo non costituisce assolutamente una presa di posizione sulla natura di impresa di ogni autorità portuale, né sulla natura economica dell'insieme delle attività delle dette autorità.

23 Peraltro, la decisione impugnata non si pronuncia sulle posizioni particolari dell'una o dell'altra autorità portuale interessata, ma menziona solo il caso in cui tali autorità esercitino attività economiche nel campo di cui al provvedimento in causa. Infine, tale decisione non condiziona in alcun modo la valutazione, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, di eventuali altri contributi concessi alle autorità portuali.

24 Alla luce di tali circostanze, la parte contestata della motivazione della decisione impugnata non ha prodotto alcun effetto giuridico vincolante idoneo a incidere sugli interessi del Regno dei Paesi Bassi. Essa non può quindi costituire un atto giuridico impugnabile ai sensi della giurisprudenza menzionata al punto 18 della presente ordinanza.

25 Ne consegue che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

26 Ai sensi dell'art. 69, 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, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

così provvede:

1) **Il ricorso è irricevibile.**

2) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

Lussemburgo, 28 gennaio 2004

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Prima Sezione

P. Jann