di attribuire sovvenzioni, di adottare provvedimenti di riduzione delle capacità produttive in un settore industriale, pur lasciando un margine discrezionale per quanto riguarda le modalità della sua attuazione ed in particolare la scelta degli impianti da chiudere, non può essere considerata come riguardante direttamente ed individualmente i comuni in cui sono ubicati gli impianti delle imprese interessate.

Nella causa 222/83,

1. COMUNE DI DIFFERDANGE,

2. COMUNE DI DUDELANGE,

3. COMUNE DI PÉTANGE,

4. COMUNE DI ESCH-SUR-ALZETTE,

5. COMUNE DI SANEM,

tutti e cinque rappresentati dall'avvocato domiciliatario André Elvinger, del foro di Lussemburgo,

ricorrenti,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dalla sig.ra Marie-José Jonczy, membro del suo servizio giuridico e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Manfred Beschel, membro del servizio giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto, nella fase attuale del procedimento, la ricevibilità di un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 29 giugno 1983, n. 83/397/CEE, CECA, concernente gli aiuti che il governo lussemburghese intende concedere a favore della siderurgia (GU L 227, pag. 29),

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori Y. Galmot, presidente di sezione, O. Due, U. Everling, C. Kakouris e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: D. Louterman, amministratore

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

1. Il 29 giugno 1983, la Commissione adottava la decisione n. 83/397/CEE, CECA «concernente gli aiuti che il governo lussemburghese intende concedere a favore della siderurgia» (GU L 227, pag. 29). Con quest'atto venivano dichiarati compatibili con l'ordinato funzionamento del mercato comune taluni aiuti, specificati nella decisione, che il governo lussemburghese intendeva concedere alle imprese siderurgiche Arbed e Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA), nella misura in cui erano rispettate talune condizioni e modalità, anch'esse specificate nella decisione (art. 1°).

Fra queste condizioni si trova in particolare l'obbligo, per le imprese beneficiarie, di procedere, a contropartita degli aiuti, a riduzioni nette delle loro capacità produttive (art. 2, n. 1).

L'elenco degli impianti che verranno chiusi, unitamente alle relative date di chiusura nonché il totale degli aumenti di capacità risultanti da investimenti, vanno comunicati alla Commissione entro il 31 gennaio 1984, e le chiusure devono aver luogo entro il 31 dicembre 1985 (art. 2, n. 2).

2. Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 3 ottobre 1983 i ricorrenti, cinque comuni lussemburghesi sul cui territorio sono situati gli impianti delle imprese siderurgiche interessate, hanno proposto, a norma dell'art. 173 del trattato CEE e, «in quanto necessario», dell'art. 31 del trattato CECA, il presente ricorso volto all'annullamento della precitata decisione n. 83/397.

3. Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 4 novembre 1983, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva, con ordinanza 14 marzo 1984, di assegnare la causa alla quinta sezione, a norma dell'art. 95 del regolamento di procedura, e di passare alla fase orale sull'eccezione d'irricevibilità senza procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile,

— condannare i ricorrenti alle spese.

I *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

— trattare la domanda incidentale relativa all'eccezione d'irricevibilità unitamente al merito e ordinare alle parti di continuare la fase scritta quanto al merito;

— in ogni caso, respingere il mezzo d'irricevibilità in quanto non fondato.

III — Mezzi e argomenti delle parti

1. La *Commissione* rileva in primo luogo che i ricorrenti non sono imprese o associazioni di imprese ai sensi dell'art. 48 del trattato CECA. Essi non sono quindi legittimati a presentare un ricorso ai sensi dell'art. 33, 2° comma, di detto trattato. Pertanto, il ricorso di annullamento è irricevibile nella parte in cui attiene al trattato CECA.

In secondo luogo, la Commissione afferma che i ricorrenti non soddisfano neppure alle condizioni dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE. In effetti, asserendo a questo proposito che le riduzioni di capacità produttive imposte dalla decisione colpiscono le imprese e gli impianti situati sui loro rispettivi territori, essi dimostrano che solamente le imprese siderurgiche stesse possono essere direttamente ed individualmente interessate, e non i comuni sul cui territorio tali imprese sono ubicate. Pertanto, il ricorso è irricevibile anche per la parte che attiene al trattato CEE.

2. I *ricorrenti* osservano innanzitutto che l'esame della ricevibilità non può prescindere da quello sul merito, a meno che l'eccezione non si imponga in modo perentorio e non sia atta a giustificare una decisione preventiva sull'eccezione in modo preciso e concludente.

Come la Corte ha affermato nella sentenza 10 febbraio 1983 (Lussemburgo/Parlamento europeo, causa 230/81, Racc. pag. 255), quando l'atto impugnato riguarda indivisibilmente settori attinenti a più trattati, è sufficiente che il ricorso sia ricevibile ai sensi di uno dei trattati perché la Corte possa sindacare la legittimità dell'atto impugnato nel suo insieme. Nel caso di specie, è sufficiente rinviare all'art. 173 del trattato CEE dal quale risulta che la pretesa irricevibilità non è né evidente né perentoria.

I ricorrenti passano quindi ad esaminare i criteri, stabiliti nell'art. 173 del trattato, dell'individualità e del carattere diretto.

Per quel che concerne l'interesse individuale, è opportuno rinviare alle sentenze 15 luglio 1963 (causa 25/62, Plaumann, Racc. pag. 197) e 1° luglio 1965 (cause 106 e 107/63, Töpfer, Racc. pag. 526), in cui la Corte ha interpretato l'espressione «riguarda individualmente» nel senso che il provvedimento deve toccare i ricorrenti «a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari». Nel caso di specie, la decisione controversa riguarda nominativamente le due imprese siderurgiche interessate.

La questione di cui si tratta, nuova per la giurisprudenza della Corte, consiste tuttavia nello stabilire se il ricorso possa essere proposto anche dai comuni in cui le imprese interessate hanno la sede dei loro impianti.

Sotto questo profilo, è opportuno esaminare le attribuzioni e i compiti dei comuni che costituiscono enti di diritto pubblico a carattere territoriale dotati di competenze proprie e di competenze delegate. Così, nell'ordinamento di diversi stati membri, come quello francese, quello olandese e quello tedesco, i comuni possono chiedere l'annullamento di atti amministrativi anche se essi non provano l'esistenza di un pregiudizio alle prerogative loro proprie. In particolare la legge olandese 20 giugno 1963 sui ricorsi amministrativi prevede che gli interessi la cui tutela è affidata agli enti o agli organi collegiali della pubblica amministrazione sono considerati come interessi loro propri. Questa soluzione si applica anche nel diritto comunitario.

Nella fattispecie, i ricorrenti sono alcuni fra i comuni in cui si trovano gli impianti delle imprese interessate e dove abitano i lavoratori personalmente colpiti dalle chiusure. I ricorrenti percepiscono imposte da dette imprese e dai loro dipendenti che abitano sul loro territorio e predispongono in cambio servizi pubblici e amministrativi, economici sociali e culturali. Essi dispongono quindi di una competenza propria in materia di condizioni di vita e di lavoro e così pure in materia di occupazione, per cui una riduzione della capacità produttiva della loro principale industria li colpisce in modo diretto sul piano finanziario e umano.

D'altro canto, per quel che riguarda il carattere diretto del modo in cui i comuni sono interessati, va considerato che lo Stato lussemburghese ha nel frattempo concesso gli aiuti autorizzati dalla legge 1° luglio 1983 «concernente provvedimenti atti ad agevolare la ristrutturazione e la modernizzazione della siderurgia nonché il mantenimento della competitività generale dell'economia». Stando così le cose, le chiusure debbono effettuarsi obbligatoriamente, secondo il calendario fissato dalla decisione, cioè entro il 31 dicembre 1985, senza che debba intervenire alcuna ulteriore decisione.

Infine, i ricorrenti osservano che il sistema dei ricorsi si fonda su di un equilibrio, nel senso che la portata limitata dell'art. 173 è compensata dalla possibilità di adire i tribunali nazionali, i quali, a loro volta, possono adire la Corte nell'ambito dell'art. 177 del trattato. Orbene, nella fattispecie, i ricorrenti non dispongono di alcun mezzo d'impugnazione di diritto nazionale, in quanto secondo il diritto lussemburghese la precitata legge non può essere oggetto di alcun controllo giurisdizionale. Pertanto, se venisse accolta l'eccezione d'irricevibilità, essi si troverebbero privati di ogni possibilità di ricorso giurisdizionale, il che è contrario ai principi generali del diritto e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

IV — Fase orale

Le parti hanno svolto le loro difese all'udienza del 15 maggio 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 19 giugno 1984.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 3 ottobre 1983, cinque comuni lussemburghesi e cioè i comuni di Differdange, Dudelange, Pétange, Esch-sur-Alzette e Sanem hanno proposto, a norma dell'art. 173 del trattato CEE e, «in quanto necessario», dell'art. 31 del trattato CECA, un ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione 29 giugno 1983, n. 83/397/CEE, CECA «concernente gli aiuti che il governo lussemburghese intende concedere a favore della siderurgia» (GU L 227, pag. 29).

2 Con quest'atto diretto al Granducato del Lussemburgo, la Commissione aveva dichiarato compatibili con un ordinato funzionamento del mercato comune taluni aiuti che il governo lussemburghese intendeva concedere alle imprese siderurgiche Arbed e Métallurgique et minière de Rodange-Athus (MMRA), a condizione che le imprese beneficiarie procedessero, in contropartita, a determinate riduzioni delle loro capacità produttive specificando che questa contropartita poteva anche essere fornita da altre imprese. Nella decisione impugnata si precisava che l'elenco degli impianti da chiudere, unitamente alle date di chiusura, andava comunicato alla Commissione entro il 31 dicembre 1984 e che le chiusure previste dovevano aver luogo entro il 31 dicembre 1985.

3 Il governo lussemburghese ha fatto uso dell'autorizzazione contenuta nella decisione controversa tramite la legge 1° luglio 1983 concernente provvedimenti atti ad agevolare la ristrutturazione e la modernizzazione della siderurgia nonché il mantenimento della competitività generale dell'economia (GU del Granducato del Lussemburgo del 1. 7. 1983, pag. 1133). Questa legge autorizza, fra l'altro, il governo lussemburghese a concedere alle imprese siderurgiche lussemburghesi un aiuto straordinario per l'esercizio 1983 e 1984, a sottoscrivere obbligazioni convertibili o azioni e ad acquistare quote sociali delle imprese siderurgiche lussemburghesi.

4 La Commissione ha opposto un'eccezione d'irricevibilità a norma dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura, sostenendo che il ricorso non è ricevibile né in base al trattato CECA né in base al trattato CEE. Poiché i ricorrenti

non sono imprese o associazioni di imprese ai sensi dell'art. 48 del trattato CECA, il ricorso non sarebbe ricevibile a norma di questo trattato. Esso sarebbe altresì irricevibile a norma del trattato CEE in quanto la decisione controversa non riguarderebbe direttamente e individualmente i ricorrenti ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE.

5 I ricorrenti concludono per il rigetto dell'eccezione d'irricevibilità. A loro avviso è sufficiente constatare che ricorrono le condizioni poste dal trattato CEE. La decisione impugnata, benché diretta al Granducato del Lussemburgo, li riguarderebbe direttamente e individualmente ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE, sotto un duplice profilo. Da un lato la riduzione delle capacità produttive e la chiusura di impianti situati sul territorio comunale causerebbe una diminuzione del gettito delle imposte comunali. D'altro canto, secondo un principio di diritto amministrativo comune a diversi stati membri, e valido altresì per il diritto comunitario, gli interessi degli abitanti dei comuni e delle imprese situate sul territorio comunale andrebbero considerati come interessi propri dei comuni stessi.

6 È opportuno innanzitutto constatare che la decisione impugnata si basa sia sul trattato CEE, in particolare sull'art. 93, n. 2, sia sul trattato CECA e sulle decisioni della Commissione n. 257/80 e n. 2320/81 (GU L 29, 1980, pag. 5 e L 228, 1981, pag. 14), adottate in base a quest'ultimo trattato. Nella sentenza 10 febbraio 1983 (Lussemburgo/Parlamento europeo, causa 230/81, Racc. pag. 255), la Corte ha dichiarato in sostanza che, qualora l'atto impugnato riguardi in modo simultaneo e indivisibile i settori di più trattati, il ricorso è ricevibile qualora la competenza della Corte e i mezzi d'impugnazione contemplati nelle relative disposizioni di uno dei trattati si applichino a un tale atto.

7 Per quel che riguarda, in primo luogo, le disposizioni del trattato CECA per adire la Corte, è sufficiente osservare che l'art. 33 di questo trattato consente, a certe condizioni, il ricorso diretto all'annullamento delle decisioni e delle raccomandazioni rivolte dall'Alta Autorità agli stati membri, al Consiglio e alle imprese e associazioni d'imprese ai sensi dell'art. 48 del trattato CECA.

8 Tale norma elenca tassativamente i soggetti di diritto legittimati a presentare un ricorso di annullamento. Poiché gli enti territoriali come i comuni non vi sono menzionati ne consegue che essi non possono validamente proporre un tale ricorso a norma del trattato CECA.

9 In secondo luogo, per quel che riguarda la ricevibilità del ricorso a norma del trattato CEE, è opportuno ricordare che l'art. 173, 2° comma, del trattato CEE subordina la ricevibilità di un ricorso presentato da una persona fisica o giuridica per l'annullamento di una decisione del Consiglio o della Commissione di cui non sia destinataria alla condizione che la decisione impugnata la riguardi direttamente e individualmente. La ratio di questa norma è di garantire una tutela giuridica anche a colui il quale, senza essere destinatario dell'atto controverso, è in effetti riguardato da quest'ultimo in modo analogo a quello del destinatario.

10 Nella fattispecie, l'atto impugnato, diretto al Granducato di Lussemburgo, conferisce a questo l'autorizzazione a concedere alcuni aiuti alle società nominativamente indicate a condizione di una determinata riduzione delle capacità produttive. Tuttavia esso non indica in alcun modo gli stabilimenti in cui la produzione va ridotta o soppressa né gli impianti che vanno chiusi in conseguenza di una cessazione della produzione. Inoltre, a norma della decisione, le date di chiusura dovevano essere comunicate alla Commissione solamente entro il 31 gennaio 1984, in modo che le imprese interessate erano libere fino a tale data di determinare, se del caso d'accordo con il governo lussemburghese, le modalità per la ristrutturazione divenuta necessaria per conformarsi alle condizioni imposte dalla decisione.

11 Questa conclusione è confermata d'altronde dall'art. 2 della decisione ai sensi del quale le riduzioni di capacità possono essere effettuate anche da altre imprese.

12 Ne consegue che la decisione impugnata ha lasciato all'autorità nazionale e alle imprese interessate un tale margine di valutazione, per quanto riguarda le modalità della sua attuazione ed in particolare la scelta degli impianti da chiudere, che non è possibile ritenere che essa riguardi direttamente e individualmente i comuni in cui hanno sede gli impianti delle imprese interessate.

13 Essendo quindi il ricorso irricevibile anche in quanto basato sulle norme del trattato CEE, esso va dichiarato irricevibile.

Sulle spese

14 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché i ricorrenti sono risultati soccombenti essi vanno condannati in solido alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° I ricorrenti sono condannati in solido alle spese.

Galmot Due

Everling Kakouris Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, l'11 luglio 1984.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente della quinta sezione
Y. Galmot