CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS presentate il 24 febbraio 2005 [1]

Introduzione

1. Nel caso di specie la Commissione ricorre contro la sentenza del Tribunale di primo grado 5 dicembre 2002 (in prosieguo la «sentenza impugnata») [2] che ha respinto la sua eccezione di irricevibilità del ricorso proposto dall'associazione Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (in prosieguo: «ARE» oppure la «ricorrente») con cui si impugnava una decisione della Commissione 22 dicembre 1999 (in prosieguo: la «decisione impugnata») [3].

2. Il ricorso solleva due questioni principali. In primo luogo, in quali circostanze un'associazione deve essere considerata come interessata direttamente ed individualmente da una decisione della Commissione che autorizza la concessione di aiuti a beneficiari che non sono membri dell'associazione? In secondo luogo, in quali circostanze il Tribunale di primo grado può interpretare i motivi del ricorrente, o sollevare un nuovo motivo di propria iniziativa, al fine di giustificare l'affermazione di un interesse diretto e individuale?

Lo sfondo del ricorso

I fatti

3. Nella decisione impugnata la Commissione, senza dare avvio al procedimento formale di esame previsto dall'art. 88(2) CE, non sollevava alcuna eccezione agli aiuti contenuti in talune modificazioni della legge tedesca sui risarcimenti e sulle indennità compensative («Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz»; in prosieguo: l'«EALG») introdotte dalla legge tedesca sulle indennità compensative («Ausgleichsleistungsgesetz»; in prosieguo: la «legge sulle indennità compensative»).

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Sentenza 5 dicembre 1999, causa T-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum/Commissione (Racc. pag. II-5121).

3 — GU 2000 C 46, pag. 2.

4. Tali modificazioni avevano lo scopo di rendere il programma di aiuti compatibile con il mercato comune come richiesto da una precedente decisione della Commissione sul programma di aiuti, vale a dire dalla decisione della Commissione 20 gennaio 1999, 1999/268/CE, relativa all'acquisto di terreni in virtù della legge tedesca sulle indennità compensative (in prosieguo: la «decisione 20 gennaio 1999») [4].

5. La ricorrente è un'associazione che riunisce gruppi di soggetti interessati dai problemi connessi alla proprietà nei settori dell'agricoltura e della silvicoltura, profughi e persone espropriate, vittime di spoliazioni nei settori dell'industria, dell'artigianato e del commercio, nonché piccole e medie imprese che avevano la propria sede e il proprio luogo di origine nella ex zona di occupazione sovietica o nella ex Repubblica democratica tedesca.

6. Dopo la riunificazione della Germania nel corso del 1990, circa 1,8 milioni di ettari di superfici agricole e forestali sono stati trasferiti dal patrimonio di Stato della Repubblica democratica tedesca a quello della Repubblica federale di Germania.

7. Ai sensi della legge tedesca sulle indennità compensative, che è entrata in vigore il 1° dicembre 1994, superfici agricole situate nella ex Repubblica democratica tedesca, detenute dalla Treuhandanstalt, l'organismo di diritto pubblico incaricato di ristrutturare le precedenti imprese della ex Repubblica democratica tedesca, potevano essere acquisite da varie categorie di persone a un prezzo inferiore alla metà del loro valore materiale reale.

8. La prima di tali categorie comprende, in buona parte, coloro che possedevano un contratto d'affitto agricolo; i successori delle ex cooperative di produzione agricola; le persone reinsediate che erano state espropriate tra il 1945 e il 1949 oppure all'epoca della Repubblica democratica tedesca e che, da allora, hanno ripreso l'attività agricola; e i fittavoli descritti come nuovamente reinsediati che in passato non possedevano alcun terreno nei nuovi Länder, a condizione in ogni caso che avessero risieduto in loco il 3 ottobre 1990 e che, alla data del 1° ottobre 1996, avessero concluso un contratto di affitto a lungo termine relativo a superfici un tempo appartenenti allo Stato e che dovevano essere privatizzate dalla Treuhandanstalt. La seconda di tali categorie comprende gli ex proprietari espropriati prima del 1949 che non hanno beneficiato di una restituzione delle loro proprietà e non hanno riattivato alcuna attività agricola in loco. Questi ultimi possono acquisire solo superfici che non siano state acquistate dalle persone nella prima categoria.

9. La suddetta legge prevedeva anche la possibilità di acquisire superfici forestali a condizioni agevolate nonché una definizione legale di persone previste a tale riguardo.

4 — GU 1999, L 107, pag. 21

10. In seguito delle denunce presentate da cittadini tedeschi e da cittadini di altri Stati membri relative a detto programma di acquisto di terreni, la Commissione ha avviato, il 18 marzo 1998, un procedimento di esame ai sensi dell'art. 93, n. 2, CE (ora art. 88, n. 2, CE; nel prosieguo utilizzerò tuttavia, per comodità, l'attuale numerazione degli articoli del Trattato) [5].

11. Tale procedimento di esame si è concluso con la decisione del 20 gennaio 1999 [6] nella quale la Commissione ha dichiarato che il programma di acquisto dei terreni era incompatibile con il mercato comune in quanto gli aiuti che esso accordava fossero subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 e superassero il massimale d'intensità d'aiuto per l'acquisto di superfici agricole. Tale massimale era stato fissato nella misura del 35 % per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate a norma del regolamento (CE) del Consiglio 20 maggio 1997, n. 950, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole [7]. Tutti gli altri aspetti non sono stati considerati contenere elementi di aiuto.

12. Con riguardo, in particolare, al requisito della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 previsto dalla legge sulle indennità compensative, la Commissione ha constatato che la legge avvantaggiava le persone fisiche e giuridiche nei nuovi Länder rispetto a quelle che non avevano sede o residenza in Germania ed era perciò soggetta a violare il divieto di discriminazione di cui agli artt. 43-48 CE poiché de facto erano quasi esclusivamente cittadini tedeschi a soddisfare tale condizione — in particolare coloro che risiedevano precedentemente nei nuovi Länder.

13. Tale condizione dunque aveva l'effetto di escludere quelle persone che non avevano la loro residenza (principale) nel territorio della Repubblica democratica tedesca. La condizione della «residenza in loco alla data 3 di ottobre 1990» poteva essere giustificata solo nel caso in cui essa fosse non solo necessaria, ma anche idonea al perseguimento dello scopo perseguito dal legislatore, vale a dire, consentire l'accesso a quelle persone e alle famiglie di quelle persone che avevano vissuto e lavorato nella Repubblica democratica di Germania per decenni.

14. La Commissione ha considerato che per raggiungere tale obiettivo non vi era necessità di fissare la data del 3 ottobre 1990 in relazione al requisito della residenza in loco, poiché, in virtù dell'art. 3, paragrafo 1, della legge sulle indennità compensative, le persone fisiche nuovamente reinsediate e le persone giuridiche potevano partecipare al programma di acquisto dei terreni se alla data del 1° ottobre 1996 avevano affittato a lungo termine terreni un tempo di proprietà collettiva, in via di privatizzazione da parte della Treuhandanstalt. Nel corso del procedimento principale d'esame la Commissione è stata espressamente informata da taluni

5 — GU 1998 C 215, pag. 7.
6 — Cit. supra, alla nota 4.
7 — GU 1997 L 142, pag. 1.

interessati che la grande maggioranza dei contratti di affitto a lungo termine era stata stipulata con cittadini della Germania dell'Est. Risulta quindi evidente che il conseguimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore (la partecipazione dei cittadini della Germania dell'Est al programma di acquisto dei terreni) non sarebbe stato di fatto compromesso dalla mancata fissazione della data di riferimento del 3 ottobre 1990.

15. Nella stessa decisione del 20 gennaio 1999, la Commissione ha ordinato alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato comune e già concessi e di non accordare più nuovi aiuti sulla base di tale programma.

16. Successivamente a tale decisione, è stato redatto un nuovo disegno di legge, il Vermögensrechtsergänzungsgesetz (legge diretta ad integrare la legge sul ripristino dei diritti patrimoniali) che aboliva e modificava talune delle modalità sull'acquisto di terreni.

17. Il suddetto nuovo disegno di legge è stato notificato alla Commissione, la quale lo ha autorizzato nella decisione impugnata, senza previo avvio del procedimento d'esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE.

18. La Commissione constatava che gli elementi da essa ritenuti nella sua decisione 20 gennaio 1999 incompatibili con il mercato comune non figuravano nel disegno di legge. In particolare, il requisito della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 era stato abolito e il massimale di intensità dell'aiuto era stato fissato pari al 35 % (in altre parole, il prezzo di acquisto per i terreni in questione era fissato al valore reale, detratto il 35 %). Il requisito principale per l'acquisto dei terreni ad un prezzo ridotto sarebbe stato d'ora innanzi il possesso di un contratto di affitto a lungo termine. La Commissione ha constatato altresì, tenuto conto delle garanzie prestate dalle autorità tedesche, che vi erano superfici di terreni sufficienti per compensare qualsiasi discriminazione senza dover risolvere i contratti conclusi ai sensi dell'originario EAGL.

19. Per quanto la nuova disciplina presentasse ancora elementi che, sulla base di criteri peraltro equivalenti, avrebbero favorito i tedeschi dell'Est, un siffatto vantaggio rientrava nell'obiettivo di ristrutturazione dell'agricoltura nei nuovi Länder, garantendo al contempo che anche le persone interessate, oppure le loro famiglie, che avevano vissuto o lavorato nella Repubblica democratica tedesca per decenni, potessero beneficiare di tale normativa. Nella sua decisione 20 gennaio 1999, la Commissione ha ammesso la legittimità di tale obiettivo e non l'ha contestato.

20. Con tale affermazione la Commissione ha respinto numerose critiche ricevute da

diversi interessati, inclusa la ricorrente, seguite alla decisione 20 gennaio 1999, secondo cui, anche in assenza del requisito della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990, il programma di acquisto dei terreni continuava ad essere discriminatorio, in ragione della condizione di titolarità di un contratto di affitto a lungo termine, condizione che avrebbe avuto l'effetto di mantenere il criterio della residenza in loco e rendere insufficiente le superfici di terreni disponibili.

21. In seguito alla decisione di autorizzazione della Commissione, il legislatore tedesco ha adottato il Vermögensrechtsergänzungsgesetz.

22. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale di primo grado il 2 maggio 2000 la ricorrente ha proposto un ricorso con cui contestava la decisione impugnata.

L'eccezione di irricevibilità

23. La Commissione, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, ha osservato che il ricorso fosse irricevibile per due motivi: in primo luogo, la decisione impugnata non era di interesse diretto ed individuale per la ricorrente; in secondo luogo, la ricorrente aveva commesso uno sviamento di procedura.

24. La Commissione ha argomentato che solo le imprese in concorrenza con quelle beneficiarie di aiuti potevano essere ritenute individualmente interessate da una decisione che autorizzava tali aiuti, in particolare se avevano svolto un ruolo attivo nel precedente procedimento d'esame principale e in quanto la loro posizione sul mercato fosse sostanzialmente pregiudicata dall'aiuto che costituiva l'oggetto della decisione impugnata.

25. Con riguardo alle associazioni di operatori economici, la Commissione ha osservato che solo quelle che avevano partecipato attivamente al procedimento di cui all'art. 88 n. 2 CE sono ritenute essere individualmente interessate da una tale decisione, solo in quanto esse siano pregiudicate nella loro qualità di negoziatrici o siano subentrate a uno o più dei loro membri che avrebbero potuto proporre essi stessi un ricorso ricevibile. Nel caso di specie, la Commissione ha considerato che la ricorrente non adempieva a tali requisiti e pertanto non era individualmente interessata dalla decisione.

26. La Commissione ha altresì argomentato che l'azione era irricevibile a fortiori poiché il programma di acquisto dei terreni costituisce un regime di aiuto, la cui autorizzazione da parte della Commissione è pertanto una misura di portata generale applicata a situazioni determinate oggettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di talune categorie di persone individuate in maniera generale ed astratta.

27. Infine, la Commissione ha argomentato che la ricorrente rappresentava essenzialmente se non esclusivamente gli interessi tedeschi, laddove il suo ricorso mirava a far dichiarare dal Tribunale che il programma di acquisto dei terreni controversi comportava una discriminazione in base alla nazionalità e che, pertanto, non poteva essere autorizzato da parte della Commissione.

28. La Commissione ha concluso che non vi era alcun nesso di causalità tra gli interessi specifici della ricorrente e gli interessi che rappresentava nell'ambito del ricorso, trattandosi di interessi stranieri. Un'associazione non è legittimata a proporre ricorso ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE se essa non rappresenta gli interessi dei suoi membri. La Commissione ha rilevato, a questo proposito, che i membri della ricorrente non erano cittadini di altri Stati membri, bensì persone che erano state lese durante la guerra e il periodo del dopoguerra nella ex zona di occupazione sovietica e nella ex Repubblica democratica tedesca.

29. La Repubblica federale di Germania ha condiviso che il ricorso doveva essere dichiarato irricevibile poiché la ricorrente non era individualmente interessata dalla decisione impugnata. Ha aggiunto che i beneficiari degli aiuti non erano ancora stati individuati e nominativamente designati. Inoltre, la ricorrente non poteva essere direttamente interessata perché non vi era alcuna connessione causale tra la decisione impugnata e l'interesse allegato alla luce della legge sulla concorrenza. Anche se la censura relativa ad una violazione del principio di non discriminazione fosse stata fondata, ciò non avrebbe comportato automaticamente il ricupero dei terreni da parte dei precedenti proprietari rappresentati dalla ricorrente.

30. Sia la Commissione che la Repubblica federale di Germania hanno considerato che la ricorrente e i suoi membri erano maggiormente interessati dal cambiamento del regime di governo dei diritti di proprietà, il quale ai sensi dell'art. 295 CE non può essere investito dalla normativa comunitaria, che dalla loro posizione concorrenziale sul mercato.

31. La ricorrente ha osservato, in primo luogo, che essa rappresentava oltre mille imprese operanti nell'agricoltura, le quali erano in rapporto concorrenziale ai sensi della normativa comunitaria con i beneficiari del programma di acquisto dei terreni, e alcune delle quali operavano sullo stesso mercato. La ricorrente ha sostenuto inoltre che la sua finalità non era quella di ottenere una modifica del regime di proprietà, ma l'effettiva applicazione dell'obbligo di controllo degli aiuti che incombeva sulla Commissione, al fine di salvaguardare gli interessi economici dei suoi membri che concorrevano con i beneficiari degli aiuti.

32. La ricorrente era dell'avviso che il fatto di rappresentare principalmente gli interessi tedeschi era irrilevante dal punto di vista

della posizione concorrenziale dei propri membri ai sensi della legge sulla concorrenza. Inoltre, la ricorrente aveva un interesse proprio all'annullamento della decisione impugnata poiché, in caso di rigorosa applicazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, si sarebbe imposta una redistribuzione dei terreni e i membri della ricorrente avrebbero avuto maggiori possibilità di accedervi.

33. La ricorrente ha aggiunto in udienza dinanzi al Tribunale di primo grado che, anche se il Tribunale non l'avesse ritenuta un'associazione di imprese o di operatori economici, avrebbe comunque dovuto considerarla individualmente interessata dalla decisione impugnata, data la sua posizione di negoziatrice con la Commissione e la sua partecipazione nel procedimento.

La sentenza impugnata

34. Con la sentenza controversa il Tribunale di primo grado ha respinto l'eccezione di irricevibilità e dichiarato ricevibile il ricorso.

35. Il Tribunale ha affermato in primo luogo che, siccome la decisione impugnata era stata adottata nei confronti della Repubblica Federale di Germania, occorreva valutare se la stessa riguardasse la ricorrente individualmente e direttamente, in ossequio alla giurisprudenza *Plaumann* [8].

36. Il Tribunale ha poi richiamato i differenti oggetti dei procedimenti previsti dagli artt. 88, n. 2, CE e 88, n. 3, CE e la giurisprudenza ai sensi della quale, qualora la Commissione, senza avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, rilevi, sulla base dell'art. 88, n. 3, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari delle garanzie procedurali di cui all'art. 88, n. 2, CE possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare tale decisione della Commissione dinanzi al Tribunale.

37. In virtù di tale giurisprudenza, qualora, mediante un ricorso per annullamento di una decisione della Commissione adottata al termine della fase preliminare, un ricorrente miri ad ottenere l'osservanza delle garanzie procedurali di cui all'art. 88, n. 2, CE, il mero fatto che esso abbia la qualità di «interessato» ai sensi di tale disposizione è sufficiente perché esso sia ritenuto direttamente e individualmente interessato ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE [9].

8 — Sentenza della Corte 15 luglio 1963 (causa 25/62, Racc. pag. 197, 222). Punti 41 e 42 della sentenza impugnata.

9 — Punti 43 e 44.

38. Dal momento che la decisione impugnata è stata adottata sulla base dell'art. 88, n. 3, CE, senza che la Commissione abbia avviato il procedimento formale di esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE, il Tribunale di primo grado ha concluso che la ricorrente doveva essere ritenuta direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata se, in primo luogo, essa mirava a salvaguardare i diritti procedurali previsti dall'art. 88, n. 2, CE e, in secondo luogo, possedeva lo status di «parte interessata» ai sensi di questo stesso paragrafo [10].

39. Se, come emerge dal senso del proprio ricorso, la ricorrente mirava a salvaguardare i diritti procedurali derivanti dall'art. 88, n. 2, CE, il Tribunale di primo grado ha concluso che, anche se la ricorrente non aveva espressamente denunciato una violazione da parte della Commissione dell'obbligo di avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE, causando l'impedimento all'esercizio dei diritti procedurali previsti dalla suddetta disposizione, «i motivi di annullamento invocati a sostegno del ricorso di cui trattasi, e in particolare quello relativo ad una violazione del divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità, devono essere interpretati come diretti a far constatare l'esistenza di serie difficoltà sollevate dalle misure controverse per quanto riguarda la loro compatibilità con il mercato comune, difficoltà che obbligherebbero la Commissione ad avviare il procedimento formale» [11].

40. Tale affermazione ha aperto la via per l'applicazione da parte del Tribunale di primo grado di una giurisprudenza in virtù della quale la Commissione sarebbe tenuta ad avviare il suddetto procedimento qualora un esame iniziale non l'abbia messa in grado di superare tutte le difficoltà sollevate nella valutazione di compatibilità del provvedimento statale in questione con il mercato comune.

41. Il Tribunale ha affermato che «poiché il Trattato impone alla Commissione l'obbligo di porre gli interessati in condizione di presentare le proprie osservazioni solo nell'ambito della fase di esame prevista dal suo art. 88, n. 2, CE, questi ultimi possono far valere il carattere oggettivamente complesso dell'esame che la Commissione deve effettuare e ottenere l'osservanza delle loro garanzie procedurali solo se hanno l'opportunità di contestare dinanzi al Tribunale la decisione di non avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE» [12].

42. Il Tribunale di primo grado ha concluso che «nel caso di specie, il ricorso deve essere quindi inteso come volto ad addebitare alla Commissione il fatto di non aver promosso, nonostante le serie difficoltà nella valutazione della compatibilità degli aiuti di cui trattasi, il procedimento formale previsto dall'art. 88, n. 2, CE e come diretto, in ultima analisi, a far salvaguardare i diritti procedu-

10 — Punto 45.
11 — Punto 47.
12 — Punto 48.

rali conferiti mediante il suddetto paragrafo» [13].

43. Avendo reinterpretato in tal modo l'oggetto del ricorso, il Tribunale di primo grado ha poi valutato se la ricorrente avesse lo status di «parte interessata» ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, nel cui caso sarebbe stata interessata individualmente dalla decisione.

44. Il Tribunale ha ritenuto che «secondo costante giurisprudenza, gli "interessati" di cui all'art. 88, n. 2, CE, sono non soltanto l'impresa o le imprese beneficiarie di un aiuto, bensì anche le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali. Emerge parimenti da giurisprudenza consolidata che, affinché il suo ricorso sia ricevibile, un'impresa diversa dal beneficiario dell'aiuto deve dimostrare che la propria posizione concorrenziale sul mercato è pregiudicata dalla concessione dell'aiuto. In caso contrario, essa non ha lo status di interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE» [14].

45. Il Tribunale di primo grado ha esaminato se almeno alcuni membri dell'associazione potessero essere considerati «interessati» ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, al fine di determinare se l'associazione stessa potesse essere ritenuta interessata ai fini della medesima disposizione. Ciò significava accertare se la posizione concorrenziale dei suoi membri sul mercato fosse stata lesa dalla concessione degli aiuti in questione. Il Tribunale ha ritenuto che lo fosse, in considerazione del fatto che alcuni membri della ricorrente erano operatori economici che potevano considerarsi concorrenti diretti dei beneficiari degli aiuti in questione. Per giungere a tale conclusione il Tribunale ha fatto riferimento allo statuto della ricorrente, dal quale emergeva, a suo dire inequivocabilmente, che le persone di cui proteggeva gli interessi, o quanto meno di una consistente parte di esse, erano operatori economici [15].

46. Il Tribunale di primo grado ha ritenuto pacifico che l'acquisto di terreni agricoli o silvicoli costituisce un elemento essenziale nella strategia commerciale e nella posizione concorrenziale di un agricoltore o di un silvicoltore. Dopo aver esaminato il fascicolo, il Tribunale ha concluso che le posizioni concorrenziali di alcuni membri agricoltori e silvicoltori della ricorrente fossero pregiudicate dal programma di acquisto di terreni. Così, il Tribunale ha ritenuto che la decisione impugnata pregiudicava necessariamente la posizione concorrenziale di alcuni membri della ricorrente e perciò, in quanto «interessati» ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, essi sarebbero stati legittimati a proporre il ricorso per l'annullamento di tale decisione [16].

13 — Punto 49.
14 — Punto 51.
15 — Punti 54 e 55.
16 — Punti 56-60.

47. Con riguardo allo scopo effettivo dell'associazione, il Tribunale di primo grado ha interpretato lo statuto della ricorrente nel senso che essa è stata costituita per tutelare gli interessi e i diritti di proprietà dei suoi membri. Tutelando gli interessi di tali operatori economici per quanto riguarda il diritto di proprietà, e in particolare l'interesse di agricoltori e silvicoltori a poter ottenere terreni nonostante la loro posizione di sfavore rispetto ai potenziali destinatari del programma di acquisto di terreni, la ricorrente tutelava gli interessi commerciali e concorrenziali di tali membri. Per questa ragione, il Tribunale ha respinto l'argomento della Commissione secondo cui la ricorrente non avrebbe rappresentato interessi d'impresa ma interessi sociali qualsiasi, e secondo cui la causa de qua avrebbe riguardato esclusivamente aspetti relativi al diritto di proprietà che esulavano dal contesto comunitario in forza dell'art. 295 CE.

48. Il Tribunale ha affermato altresì che dalla decisione 20 gennaio 1999 nonché dalla decisione impugnata deriva che la Commissione stessa aveva ritenuto necessario esaminare il programma di acquisto dei terreni alla luce delle norme comunitarie sulla concorrenza, in particolare delle norme in materia di aiuti di Stato. In tali circostanze, la Commissione non poteva ragionevolmente contestare che un'associazione, che si opponeva a tale programma di acquisto dei terreni e che annoverava tra i suoi membri numerosi agricoltori che versavano in una posizione di sfavore rispetto ai potenziali destinatari del suddetto programma, tutelasse in sostanza gli interessi concorrenziali dei suoi membri.

49. Di conseguenza, essendo la ricorrente, in base all'art. 2 del suo statuto, un'associazione costituita al fine di promuovere gli interessi concorrenziali dei suoi membri, tra cui si devono includere anche gli interessi concorrenziali di membri che sono agricoltori e silvicoltori, essa doveva essere ritenuta legittimata a proporre il ricorso di annullamento di cui trattasi a nome di questi ultimi, che, in quanto interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE avrebbero potuto farlo a titolo individuale [17].

50. Il Tribunale di primo grado ha altresì ritenuto che la ricorrente potesse essere ritenuta individualmente interessata dalla decisione impugnata in quanto la propria posizione negoziale era stata pregiudicata da tale decisione. Il Tribunale ha considerato che la ricorrente aveva partecipato attivamente al procedimento formale di esame che aveva condotto all'adozione della decisione 20 gennaio 1999 nonché ai dibattiti informali relativi alla sua attuazione, e ciò in molti modi, nonché producendo perizie scientifiche a sostegno del proprio caso. Secondo il Tribunale di primo grado la Commissione stessa ha ammesso che la ricorrente aveva influito sul processo decisionale e che era stata un'utile fonte di informazioni.

51. Alla luce di ciò, il Tribunale di primo grado ha ritenuto che sulla base di costante giurisprudenza la ricorrente fosse legittimata a proporre il ricorso per annullamento della

17 — Punti 61-63.

decisione che aveva concluso il procedimento formale, ossia, la decisione 20 gennaio 1999, il che la ricorrente decise di non fare. Secondo il Tribunale di primo grado la ricorrente non lo fece perché tale decisione non contrastava con gli interessi difesi dalla ricorrente stessa.

52. Tuttavia, dato che le due decisioni erano direttamente connesse e dato il ruolo di importante interlocutore svolto dalla ricorrente nel corso del procedimento formale concluso con la decisione 20 gennaio 1999, il Tribunale ha ritenuto che l'individualizzazione della ricorrente alla luce di questa stessa decisione si fosse necessariamente estesa alla decisione impugnata, anche se la ricorrente non era coinvolta nell'esame della Commissione che aveva condotto all'adozione di quest'ultima decisione [18].

53. Il Tribunale di primo grado ha pertanto concluso che la ricorrente fosse individualmente interessata dalla decisione impugnata.

54. Con riferimento all'argomento della Commissione e della Repubblica federale di Germania secondo cui il programma di acquisto di terreni costituiva un regime di aiuti e che quindi l'autorizzazione di tale regime da parte della Commissione era una misura di portata generale, che si applicava a situazioni determinate oggettivamente e produceva effetti giuridici nei confronti di una categoria di soggetti individuati in modo generale e astratto, il Tribunale di primo grado ha osservato che «in talune circostanze una disposizione di portata generale può riguardare individualmente alcuni soggetti, e che tale è proprio il caso quando l'atto di cui trattasi riguarda una determinata persona fisica o giuridica in ragione di certe qualità che sono ad essa peculiari o in ragione di una situazione di fatto che la caratterizzi rispetto a qualsiasi altro soggetto» [19]. A parere del Tribunale questa era la situazione nel caso di specie.

55. Il Tribunale di primo grado ha anche rigettato gli argomenti della Commissione e della Repubblica federale di Germania relativi al fatto che non vi fosse alcun legame tra gli interessi particolari della ricorrente e dei suoi membri e l'interesse rappresentato dalla ricorrente stessa nel suo ricorso. Dal momento che i membri della ricorrente erano, in particolare, soggetti che non avevano un accesso preferenziale ai terreni in forza del regime di aiuti approvato dalla Commissione, l'annullamento della decisione di autorizzazione di detto regime avrebbe operato a favore degli stessi membri della ricorrente qualora quest'ultima avesse contribuito a porre fine all'accesso preferenziale ai terreni di cui godevano i loro concorrenti.

56. Tale conclusione non è stata compromessa dal fatto che la ricorrente, nell'ambito del suo ricorso, abbia invocato una violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Atteso che i membri della ricorrente e la ricorrente stessa beneficiavano del ricorso di annullamento di cui

18 — Punti 65-70.

19 — Punto 71.

trattasi e che la ricorrente era individualmente e direttamente interessata dalla decisione impugnata come stabilito dal Tribunale, ad essa era consentito invocare un qualsiasi motivo di illegittimità tra quelli elencati all'art. 230, secondo comma, CE, compresa la violazione degli articoli del Trattato in materia di non discriminazione. Il Tribunale ha precisato, inoltre, che la ricorrente non ha invocato esclusivamente una discriminazione in base alla nazionalità, ma anche una violazione dell'art. 88, n. 3, CE [20].

57. Infine, il Tribunale di primo grado ha respinto il secondo motivo di irricevibilità basato su un abuso di procedura, stabilendo che, dal momento che la ricorrente beneficiava dell'oggetto del ricorso di annullamento di cui trattasi e la stessa soddisfaceva i presupposti di cui all'art. 230, quarto comma, CE, non le si poteva addebitare di aver commesso un abuso di procedura o una violazione del principio di separazione dei mezzi di ricorso per aver proposto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE [21].

58. Il Tribunale di primo grado ha pertanto respinto l'eccezione di irricevibilità.

20 — Punto 78.

21 — Punto 82.

Il ricorso

59. La Commissione ha proposto ricorso contro la sentenza controversa il 19 febbraio 2003. Prima di esaminare i motivi del ricorso, vale la pena notare che nell'introduzione al suo appello la Commissione ha ritenuto necessario, come aveva fatto nella sua eccezione di irricevibilità, richiamare l'attenzione della Corte sul fatto che dal suo punto di vista le questioni controverse non erano in alcun modo legate alla normativa comunitaria ed ancora meno alle disposizioni sugli aiuti di Stato.

60. Nelle osservazioni della Commissione, il ricorso e i motivi della ricorrente hanno più a che vedere con un conflitto interno di interessi che scaturisce dalla disciplina del legislatore nazionale su come la proprietà dei terreni acquisita dalla ex Repubblica democratica tedesca dopo il 1945 avrebbe dovuto essere trasferita in mani private dopo la riunificazione che rispetto a talune distorsioni della concorrenza causate da elementi di sovvenzione statale. La Commissione sembra essere dell'avviso che la ricorrente, la quale rappresenta gli ex proprietari dei terreni, ha usato la normativa comunitaria per contrastare la soluzione adottata dal legislatore tedesco a beneficio dei titolari di un contratto di affitto dei terreni a lungo termine in danno dei suoi membri, ex proprietari.

61. Anche se, come ha osservato il Tribunale di primo grado stesso, sembra in qualche modo incoerente per la Commissione

denunciare che il caso non ha nulla a che vedere con le norme sulla concorrenza del Trattato quando essa stessa ha adottato due decisioni in materia ai sensi delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato, si deve riconoscere che dai documenti del fascicolo emerge chiaramente che le questioni socio-economiche e politiche sottese alla normativa nazionale in gioco vanno oltre la mera questione degli aiuti di Stato, i quali costituiscono solamente un elemento nella vasta disputa tra la ricorrente e le autorità tedesche.

62. La Commissione ha avanzato sette motivi di ricorso che possono essere riassunti come segue. Essa afferma che il Tribunale di primo grado ha commesso un errore:

1) ritenendo che la sua conclusione, secondo la quale l'atto giuridico impugnato riguarderebbe direttamente la ricorrente, non è in contraddizione con il fatto che l'atto impugnato è una misura di portata generale; e che l'atto giuridico impugnato incide sulla ricorrente (o su uno dei suoi membri) a causa di certe sue qualità particolari o di circostanze di fatto atte a distinguerlo da qualsiasi altro soggetto;

2) fondando le sue affermazioni sul presupposto che il rapporto di concorrenza (in cui la concorrenza fornisce il criterio fondamentale) è diverso in relazione al criterio relativo all'interesse individuale ai sensi dell'art. 230 CE, nella sua applicazione nell'ambito degli aiuti di Stato per decisioni ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE e dell'art. 88, n. 3, CE, così che per la ricevibilità valgono diversi criteri;

3) applicando un criterio relativo al rapporto di concorrenza (la posizione concorrenziale della ricorrente deve essere pregiudicata) che è diverso e meno rigoroso rispetto a quello enunciato dalla Corte di Giustizia (la posizione concorrenziale della ricorrente deve essere sostanzialmente pregiudicata);

4) introducendo nella sentenza, di sua iniziativa, un motivo non contenuto nell'atto introduttivo della ricorrente, senza sentire in proposito la Commissione, né lo Stato membro intervenuto o la ricorrente in primo grado;

5) dichiarando che la posizione di negoziatrice della ricorrente in primo grado era stata lesa e che di conseguenza la decisione impugnata la riguarda individualmente;

6) non avendo esposto con sufficiente chiarezza i motivi su cui si fonda la sentenza impugnata;

7) affermando in maniera incoerente che nell'ambito delle procedure relative agli aiuti di Stato la ricorrente non era, da un lato, stata ascoltata dalla Commissione, e d'altra parte, che era stata ascoltata in misura tale da aver acquisito lo status di negoziatrice.

Introduzione di un nuovo motivo

63. Comincerò esaminando il quarto motivo del ricorso che contesta il fatto che il Tribunale di primo grado abbia introdotto di propria iniziativa un motivo non esplicitamente sollevato dalla ricorrente.

64. La decisione impugnata è stata presa sulla base dell'art. 88, n. 3, CE, senza previo avvio da parte della Commissione del procedimento formale di esame di cui all'art. 88, n. 2, CE. Ciò posto, il Tribunale di primo grado ha sostenuto che, in conformità alla giurisprudenza, al fine di poter essere individualmente interessata la ricorrente avrebbe dovuto stabilire, in primo luogo, che stava mirando a salvaguardare i diritti procedurali di cui all'art. 88, n. 2, CE e, secondariamente, che essa era qualificata come «interessata» ai sensi del medesimo articolo.

65. Dinanzi al Tribunale di primo grado la ricorrente non ha esplicitamente affermato, nelle proprie osservazioni scritte e orali, che la propria intenzione nella proposizione della domanda era salvaguardare i propri interessi procedurali derivanti dall'art. 88, n. 2, CE, oppure che la Commissione aveva omesso di avviare il procedimento formale di esame di cui all'art. 88, n. 2, CE. Utilizzando i termini del Tribunale: «la ricorrente non ha esplicitamente denunciato una violazione, da parte della Commissione, dell'obbligo di avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE, che ha impedito l'esercizio dei diritti procedurali previsti dalla suddetta disposizione».

66. Ciò, tuttavia, non ha impedito al Tribunale di affermare che, «in ultima analisi» tale era lo scopo della ricorrente: «tuttavia, i motivi di annullamento invocati a sostegno del ricorso di cui trattasi, e in particolare quello relativo a una violazione del divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità, *devono essere interpretati come diretti* a far constatare l'esistenza di serie difficoltà sollevate dalle misure controverse per quanto riguarda la loro compatibilità con il mercato comune, difficoltà che obbligherebbero la Commissione ad avviare il procedimento formale». Il Tribunale ha concluso che «nel caso di specie, il ricorso *deve quindi essere inteso* come volto ad addebitare alla Commissione il fatto di non aver promosso, nonostante le serie difficoltà nella valutazione della compatibilità degli aiuti di cui trattasi, il procedimento formale previsto dall'art. 88, n. 2, CE e come diretto, *in ultima analisi*, a far salvaguardare i diritti

procedurali conferiti mediante il suddetto paragrafo» [22].

67. La Commissione nel suo ricorso argomenta che il Tribunale di primo grado non solo è chiaramente andato oltre l'ampia interpretazione dei motivi su cui la ricorrente ha basato la propria domanda, ma ha anche introdotto un motivo completamente nuovo e diverso ai sensi dell'art. 230 CE, che si riferisce alla violazione dei presupposti procedurali fondamentali. La Commissione argomenta inoltre che il Tribunale non aveva alcun onere di sollevare tale motivo di propria iniziativa dal momento che non si trattava di una questione di ordine pubblico.

68. L'ARE replica che l'interpretazione del Tribunale di primo grado in merito alla sua domanda era ragionevole e in accordo con il principio di economia processuale secondo cui l'apertura di un nuovo formale procedimento avrebbe richiesto in ipotesi che il ricorso avesse una sostanziale riuscita. L'ARE sostiene inoltre che si poteva dedurre dalle proprie osservazioni relative alla violazione sostanziale implicata nella decisione impugnata che c'erano «serie difficoltà» a determinare la compatibilità degli aiuti. Da ultimo, la ricorrente argomenta che in casi precedenti il Tribunale di primo grado aveva esaminato di propria iniziativa, senza esservi spinto dalle parti, la questione della violazione dei requisiti processuali fondamentali come conseguenza del mancato avvio da parte della Commissione del formale procedimento di esame di cui all'art. 88, n. 2, CE.

22 — Punto 49, il corsivo è mio. V. supra paragrafi 37-49.

Interpretazione delle osservazioni della ricorrente

69. Il primo passo è stabilire se il Tribunale abbia giustamente interpretato le osservazioni della ricorrente.

70. Come considerazione iniziale si deve osservare che, date le circostanze specifiche del caso e la giurisprudenza relativa alla legittimazione delle persone fisiche e giuridiche ai sensi dell'art. 230 CE in casi di aiuti di Stato, il motivo controverso è rilevante poiché, se ammesso, consente che siano più agevolmente soddisfatti i requisiti relativi alla legittimazione.

71. La giurisdizione comunitaria deve essere chiaramente dotata di una certa flessibilità nell'interpretazione dei motivi e delle osservazioni di una domanda e nel dedurre da esse, laddove necessario, l'oggetto della domanda e i motivi giuridici su cui si basa.

72. Un tale potere di interpretazione è tuttavia, confinato entro certi limiti. L'art. 21 dello Statuto della Corte di giustizia, l'art. 38 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia e l'art. 44 del Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado dispongono che una domanda deve contenere, inter alia, l'oggetto della controversia e una breve esposizione dei motivi su cui la domanda si basa.

73. Per costante giurisprudenza le informazioni fornite nella domanda devono essere sufficientemente chiare e precise da consentire al difensore di preparare la propria difesa e al Tribunale di primo grado di decidere il caso [23]. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che le parole «breve esposizione delle questioni» usate nello Statuto e nel Regolamento di procedura significano che la domanda deve specificare la natura delle questioni su cui si basa la domanda stessa. Anche se una mera esposizione astratta non soddisfa da sola tale requisito, le questioni devono essere espresse in termini sostanziali, più che secondo la loro classificazione giuridica, in modo tale che il fondamento della pretesa su cui fare riferimento sia stabilito in relazione ai fatti che sono stati esposti [24].

74. Sembra dalle sue osservazioni scritte e orali che la ricorrente avanzi tre motivi principali:

— in primo luogo, una violazione dei requisiti procedurali fondamentali nel senso che l'esposizione delle ragioni della decisione impugnata era inadeguata poiché la Commissione ha omesso di verificare se, in conseguenza delle modificazioni della legge proposte dalla Repubblica federale di Germania, qualsiasi cittadino non tedesco sarebbe stato legittimato ad acquistare terreni ai sensi del programma preferenziale come modificato;

— in secondo luogo, una violazione del Trattato nel senso che la decisione impugnata era in contrasto con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità; e,

— in terzo luogo, una violazione dell'art. 88, n. 3, CE nel senso che la Commissione ha approvato le misure proposte dalla Repubblica federale di Germania per completare la decisione 20 gennaio 1999 senza esigere, da un lato, la dichiarazione che tutti i contratti esistenti rientranti nella precedente disciplina fossero nulli e, d'altra parte, il valore *ex novo* dei terreni pregiudicati.

75. Sulla base di un'attenta lettura della domanda originaria presentata dalla ricorrente, non ritengo che si possa dedurre dal tenore letterale che l'intento della ricorrente fosse di contestare il rifiuto della Commissione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE o di salvaguardare i propri interessi processuali ai sensi di quella stessa disposizione. Nessun riferimento è stato fatto dalla ricorrente in alcuna delle fasi processuali dinanzi al Tribunale di primo grado sull'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, né sulla giurisprudenza che avrebbe sostenuto tale domanda. Infatti, la ricorrente fa riferimento per la prima volta alla relativa giurisprudenza nella sua replica al quarto motivo introdotto dalla Commis-

23 — Ordinanza del Tribunale di primo grado 2 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione (Racc. pag. II-523, punto 20).

24 — Sentenza 15 dicembre 1961, cause riunite 19/60, 21/60, 2/61 e 3/61, Société Fives Lille Cail e a./High Authority (Racc. pag. 281, punto 295), e ordinanza del Tribunale di primo grado in De Hoe; cit. supra alla nota 23, punto 21.

sione nel presente giudizio d'impugnazione ed ha pure omesso, a mio avviso, di mostrare che la propria intenzione originaria era, come è stato osservato dal Tribunale di primo grado, di salvaguardare i propri diritti processuali di cui all'art. 88, n. 2, CE. La giurisprudenza ai sensi della quale gli interessati sono legittimati a contestare il rifiuto della Commissione di avviare il procedimento formale di esame di cui all'art. 88, n. 2, CE è oramai consolidata ed ha ottenuto grande considerazione tra gli accademici e i pratici del diritto.

76. Da momento che la ricorrente non ha specificamente sollevato tale questione e non ha fatto riferimento alla giurisprudenza appropriata, mi pare che la lettura data dal Tribunale di primo grado delle sue vere intenzioni sia stata ultronea.

77. È importante osservare la ricorrente aveva già complessivamente esposto le proprie osservazioni sul programma di aiuti attraverso la sua partecipazione al procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE che aveva condotto all'adozione della decisione 20 gennaio 1999. Tale decisione conteneva l'analisi sostanziale della Commissione sul programma di aiuti e la decisione impugnata non era altro che una mero completamento delle sue conclusioni. I diritti procedurali della ricorrente erano pertanto già stati esercitati in quel procedimento, il che spiega, come asserisce la Commissione, perché la ricorrente non aveva fondato esplicitamente la propria domanda sui suoi diritti processuali né si era opposta al rifiuto della Commissione di avviare il procedimento formale di esame ai sensi della suddetta disposizione [25].

78. È vero che nella sua domanda al Tribunale di primo grado la ricorrente fonda il suo primo motivo sulla violazione di requisiti procedurali fondamentali. Tuttavia, tale motivo era basato su motivazioni inadeguate e non sul mancato rispetto dei diritti procedurali della ricorrente ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. Tali sono a mio avviso due motivi molto diversi e sembra non esserci alcuna connessione logica tra i due. Non pare nemmeno che la ricorrente si sia riferita al primo motivo in corso di udienza.

79. Così, mentre i motivi della ricorrente erano indirizzati contro la compatibilità della decisione impugnata con il Trattato, il Tribunale di primo grado ha interpretato il ricorso come opposizione al rifiuto della Commissione di avviare il procedimento formale di cui all'art. 88, n. 2, CE e volto a salvaguardare i diritti procedurali che tale disposizione contiene. Così facendo, il Tribunale è a mio avviso andato oltre un'inter-

25 — V. anche infra punti 90-93. Con la sentenza 11 febbraio 1999, Causa T-86/96, ADLU (Racc. pag. II-179) il Tribunale di primo grado ha ritenuto, al punto 49, che laddove gli interessati beneficiano delle loro garanzie procedurali ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE , non possono essere considerati, in virtù di tale sola condizione, come interessati individualmente.

pretazione accettabile dei motivi sollevati dalla ricorrente, in una materia cruciale dal momento che la questione come interpretata dal Tribunale è centrale ai fini della ricevibilità della causa.

80. Tale conclusione è ulteriormente rafforzata dalla giurisprudenza stessa del Tribunale di primo grado, come ha sottolineato la Commissione nel suo ricorso.

81. Nella sentenza Skibsværftsforeningen [26], la Corte, dopo aver ricordato che la Commissione aveva adottato la decisione controversa nell'ambito della fase preliminare del procedimento prevista dall'art. 88, n. 3, CE, considerò che, dato che le ricorrenti non ne hanno chiesto l'annullamento in quanto la Commissione avrebbe violato l'obbligo di iniziare il procedimento di cui al n. 2 del detto articolo, o in quanto le garanzie procedurali previste da quest'ultima disposizione sarebbero state violate, il semplice fatto che le ricorrenti possano essere considerate parti «interessate» ai sensi dell'art. [88, n. 2,] non può essere sufficiente per ammettere la ricevibilità del ricorso. La Corte ha poi esaminato se le ricorrenti soddisfacessero il criterio stabilito dalla giurisprudenza Plaumann in altri modi.

82. Il Tribunale di primo grado ha applicato il medesimo criterio nella sua sentenza *Nuove Industrie Molisane* [27] nella quale ha rigettato il ricorso poiché, tra le altre ragioni, il ricorrente non aveva addotto il mancato avvio da parte della Commissione del procedimento formale di esame. Il Tribunale ha espressamente rifiutato di presumere che il ricorrente avesse un interesse giuridico a sollevare il procedimento su quel fondamento.

83. Da tali sentenze emerge che in passato il Tribunale di primo grado ha preteso da parte dei ricorrenti l'introduzione di un motivo specifico in opposizione al rifiuto della Commissione di avviare il procedimento formale di esame ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE e volto alla protezione dei loro sottesi diritti procedurali. In detti casi non ha ritenuto necessario reinterpretare le domande al fine di concludere se un siffatto motivo o una siffatta intenzione potesse essere dedotta dalle osservazioni. Non vedo perché il presente caso dovrebbe essere trattato in maniera differente in assenza di ogni ragione giustificativa.

84. Concludo pertanto che il nuovo motivo sulla base del quale il Tribunale di primo grado ha risolto il caso non poteva essere dedotto dalle osservazioni scritte e orali della ricorrente e che tale motivo è stata introdotto dal Tribunale di propria iniziativa.

26 — Sentenza 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibvsærftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. 1399, punto 45. V. infra, paragrafi 106 e segg.

27 — Sentenza 16 ottobre 2001, causa T-212/00, Nuove Industrie Molisane /Commissione (Racc. pag. II-347, punto 45).

Il motivo come questione di ordine pubblico

85. La suddetta conclusione mi conduce alla seconda questione, che ha sollevato anche la Commissione nella sua impugnazione, ossia se il Tribunale di primo grado fosse legittimato ad introdurre un nuovo motivo di propria iniziativa come questione di ordine pubblico. A me pare che la questione debba avere risposta negativa senza che vi sia necessità di definire esaustivamente quali nuovi motivi il Tribunale possa, o debba, sollevare di propria iniziativa sul fondamento dell'ordine pubblico — una problematica che ha provocato talune discussioni [28].

86. Prima di tutto, non vi è nulla nella sentenza impugnata a far ritenere che il Tribunale di primo grado abbia inteso sollevare un motivo di propria iniziativa per ragioni di ordine pubblico. Ciò è particolarmente straordinario dal momento che in altri casi, in cui il Tribunale aveva deciso di sollevare questioni di propria iniziativa relative alla ricevibilità nell'ambito degli aiuti di Stato, il Tribunale lo avevo fatto esplicitamente [29].

87. In secondo luogo, il Tribunale di primo grado non sarebbe stato tenuto solo ad affermare l'introduzione di un nuovo motivo, ma anche a giustificarne le ragioni.

88. In ogni caso, non ritengo che nelle circostanze del caso di specie ricorresse una questione di ordine pubblico.

89. Per consolidata giurisprudenza la non osservanza del diritto di difesa nel corso di procedimenti amministrativi si qualifica come una violazione di un requisito procedurale fondamentale che il Tribunale di primo grado è legittimato e persino tenuto a sollevare di propria iniziativa [30].

90. Tuttavia, non ritengo che una tale violazione abbia avuto luogo in questo caso.

91. La ricorrente ha partecipato attivamente in ogni fase del procedimento formale di esame di cui all'art. 88, n. 2, CE che è culminato con l'adozione della decisione 20 gennaio 1999 ed ha altresì reso le proprie osservazioni nel lasso di tempo trascorso tra tale decisione e la decisione impugnata.

28 — V., per esempio, K. Lenaerts, «De quelques principes généraux du droit de la procédure devant le juge communautaire» in Mélanges en Hommage à Jean Victor Louis, ULB, vol. I, pagg. 241-261, a pagg. 245-249 e le mie conclusioni del 15 giugno 1995 nelle cause riunite C-430/93 e C-431/93, sentenza 14 dicembre 1995, Van Schijndel/ Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten (Racc. pag. I-4705).

29 — V., inter alia, Skibsværftsforeningen cit. infra alla nota 26, punto 40, e sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e altri/Commissione (Racc. pag. I-1125, punto 23).

30 — V., inter alia, sentenza 10 maggio 2001, cause collegate T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-217/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, Kaufring e a./Commissione (Racc. pag. II-1337, punto 134 e giurisprudenza ivi citata).

Come ha riconosciuto il Tribunale di primo grado [31], la decisione impugnata costituisce «esclusivamente e direttamente l'attuazione» della decisione 20 gennaio 1999 e pare che non siano stati introdotti elementi sostanzialmente nuovi nella decisione impugnata.

92. Ne consegue che la ricorrente ha beneficiato della possibilità effettiva di sottoporre le proprie osservazioni per tutto il corso del procedimento amministrativo e pertanto i suoi diritti di difesa sono stati rispettati. La vera giustificazione per la conclusione di ricevibilità, ossia la protezione dei diritti procedurali ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, che non potrebbero essere altrimenti tutelati, è pertanto, nella fattispecie, difficile da sostenere [32].

93. In tali circostanze ritengo che non vi sia stata alcuna violazione dei requisiti procedurali fondamentali che giustificassero il Tribunale ad agire di propria iniziativa sulla base di ragioni di ordine pubblico.

Vizi nella valutazione del Tribunale di primo grado

94. Ci sono due ulteriori difetti nella posizione sostenuta dal Tribunale di primo grado, sia che lo si ritenga aver reinterpretato i motivi della ricorrente sia che abbia introdotto un nuovo motivo di propria iniziativa.

95. In primo luogo, data l'importanza che una tale valutazione aveva nella soluzione della eccezione di ricevibilità, il Tribunale di primo grado avrebbe dovuto motivare più compiutamente. La sentenza fa genericamente riferimento a «i motivi di annullamento sollevati a sostegno del presente ricorso», senza spiegare quali elementi specifici delle osservazioni della ricorrente giustifichino una tale reinterpretazione dell'oggetto del ricorso. Ci si potrebbe anche chiedere se il Tribunale di primo grado non sia anche venuto meno al rispetto della necessità di motivare sufficientemente le proprie sentenze al fine di consentire alla Corte di giustizia di esercitare il proprio sindacato [33].

96. In secondo luogo — e ciò è di maggiore importanza — nel corso del procedimento alla Commissione non è stata data la possibilità di replicare al suddetto nuovo motivo. Come sottolinea la Commissione e come mostra la discussione che precede, tale motivo solleva numerose questioni interpretative in merito alle disposizioni sugli aiuti di Stato che avrebbero potuto essere argomentate dalla Commissione se le si fosse data la possibilità di farlo. Il Tribunale di primo grado non ha preso gli opportuni provvedimenti come, ad esempio, chiedere alla Commissione di sottoporre le proprie argomentazioni su tale punto. La Commissione a mio avviso reclama giustamente che il Tribunale così facendo non ha osservato i suoi diritti di difesa.

31 — Punto 68.

32 — V. ADLU, cit. supra alla nota 25.

33 — V. sentenza 14 maggio 1998, causa C-259/96, P Consiglio/ De Nil et Impens (Racc. pag. I-2915, punto 32).

97. In virtù di quanto sopra sono dell'opinione che, ridefinendo di propria iniziativa l'oggetto del ricorso e introducendo un motivo non addotto dalla ricorrente senza dare alle parti la possibilità di esprimere le loro considerazioni al riguardo, il Tribunale di primo grado ha commesso un errore di diritto e la sua sentenza per tale ragione deve essere riformata.

La questione dell'interesse individuale

98. È tuttavia ancora necessario considerare se vi siano altre ragioni per le quali il Tribunale di primo grado abbia potuto correttamente ritenere ricevibile la domanda, oppure se anche per tali ragioni abbia commesso un errore di diritto.

99. Una volta accertato che la ricorrente non mirava all'annullamento della decisione impugnata in ragione del fatto che la Commissione aveva violato l'obbligo di avviare il procedimento formale di esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE, oppure in ragione del fatto che le garanzie procedurali disposte dall'art. 88, n. 2, CE erano state lese, la questione dell'interesse individuale deve essere decisa esaminando se la ricorrente fosse pregiudicata dalla decisione impugnata sulla base di altre circostanze che la identificassero parimente al soggetto destinatario, in conformità con la giurisprudenza *Plaumann* [34].

100. Conformemente a tale giurisprudenza, persone fisiche o giuridiche non destinatarie di una decisione possono essere considerate individualmente interessate soltanto qualora la decisione incida sulle stesse a causa di certe loro qualità particolari o di circostanze di fatto atte a distinguere da qualsiasi altro soggetto, e quindi le identifichi alla stessa stregua di come lo sarebbe il destinatario di una decisione [35].

101. Nel procedimento di opposizione alle decisioni della Commissione sugli aiuti di Stato, la nozione controversa di interesse individuale ai sensi dell'art. 230 CE è stata applicata in una maniera qualificata dovuta alle speciali caratteristiche dei procedimenti di cui all'art. 88, nn. 2 e 3, CE [36]. La mancanza di coerenza in proposito della

34 — Sentenza 16 settembre 1998, causa T-188/95, Waterleiding Maatschappij 'Noord-West Brabant'/Commissione (Racc. pag. II- 3713, punto 54); Skibsværftsforeningen, cit. supra alla nota 26, punto 45.

35 — Causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220, e causa C-452/98, Nederlandse Antille/Consiglio, Racc. pag. I-8973, punto 60 della sentenza.

36 — V. infra punti 106-114.

giurisprudenza è stata spesso rimarcata [37], il che spiega perché la Commissione abbia nel suo ricorso domandato alla Corte, per esigenze di certezza del diritto, di chiarire tale importante questione «una volta per tutte».

102. La giurisprudenza infatti sembra essere in qualche modo incoerente e presenta alcune distinzioni artificiose in termini di accesso alla giurisdizione comunitaria. Anche se farò alcune considerazioni generali a proposito della giurisprudenza alla fine di queste conclusioni, non sono certo che il presente caso offra alla Corte la migliore occasione per trattare la materia in maniera totalmente nuova. Così dovrò concentrare la risposta sulla questione dell'interesse individuale sollevata nella specie sulla base della giurisprudenza esistente, anche se incerta.

103. La prima questione da risolvere a questo proposito è se la ricorrente superi la prova dell'interesse individuale in ragione del risultato della decisione sulla sua posizione concorrenziale (il secondo e terzo motivo di ricorso della Commissione, che specificano anche il primo motivo di ricorso). La seconda questione è se la ricorrente superi la prova dell'interesse individuale in ragione della sua posizione quale negoziatrice nel procedimento che ha condotto all'adozione della decisione.

La conseguenza sulla posizione concorrenziale della ricorrente

104. La questione controversa riguarda la misura in cui l'aiuto contestato deve pregiudicare la posizione concorrenziale della ricorrente sul mercato, di modo tale che essa sia legittimata a contestare una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE.

105. Con il suo secondo e terzo motivo di impugnazione la Commissione, rifacendosi alla giurisprudenza della causa *COFAZ* [38], reclama in sostanza che, qualora la posizione concorrenziale della ricorrente sia il fattore chiave che determina un interesse individuale, la conseguenza del provvedimento di aiuto sulla posizione concorrenziale della ricorrente deve sempre essere sostanziale, indipendentemente dal fatto che l'art. 88, nn. 2 o 3, CE costituisca la base giuridica della decisione, ovvero di ogni altra considerazione. Ciò è vero soprattutto, secondo la Commissione, quando la decisione della Commissione stessa faccia riferimento ad un programma generale di aiuti, come nel

37 — V. in generale J. Winter, «The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under Article 88 (ex 93) EC», (1999) pag. 36, in Common Market Law Review 521; U. Soltész e H. Bielesz, «Judicial review of State aid decisions», (2004) in European Competition Law Review 133; L. Flynn «Remedies in the European Courts» in A. Biondi e altri (eds.), The Law of State Aid in the EU, Oxford 2004, pag. 283. V. anche J. Azizi, «Droits de la défense dans la procédure en matière d'aides d'Etat: le point de vue judiciaire» in Un rôle pour la défense dans les procédures communautaires de concurrence, Bruylant Bruxelles, 1997, 87, in particolare pagg. 112-120.

38 — Sentenza 28 gennaio 1986, causa 169/84 COFAZ /Commissione (Racc. pag. 391).

caso di specie. A parere della Commissione, il Tribunale di primo grado, pretendendo meramente, in alcuni suoi precedenti, che la posizione concorrenziale della ricorrente debba essere pregiudicata, e non anche sostanzialmente pregiudicata, si è discostato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia ed ha commesso un errore di diritto.

106. A mio avviso la giurisprudenza, allo stato attuale, a proposito dei requisiti dell'interesse individuale qualora la decisione impugnata sia adottata a seguito della procedura preliminare di cui all'art. 88, n. 2 CE, distingue tra due situazioni.

107. La prima riguarda i ricorsi per annullamento di una decisione sulla base del rifiuto della Commissione di avviare il procedimento formale di esame e della tutela dei diritti procedurali garantiti dall'art. 88, n. 2, CE. Tale situazione è regolata dalla giurisprudenza *Cook* e *Matra* [39].

108. In una tale situazione, i ricorrenti necessitano di dimostrare che essi hanno la qualifica di «interessati» ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. Qualora la concorrenza sia il fattore chiave per determinare l'interesse individuale, ciò comporta la dimostrazione che la loro posizione concorrenziale è pregiudicata dalla decisione, tuttavia non necessariamente in maniera sostanziale [40].

109. Vale la pena ricordare che nelle sue conclusioni nella causa *Cook*, l'avvocato generale Tesauro ha giustificato l'applicazione di una prova più lieve con riguardo alle conseguenze del provvedimento di aiuto sulla posizione concorrenziale della ricorrente qualora una decisione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE sia stata contestata in ragione del fatto che «le sole informazioni che concernono normalmente gli aiuti a disposizione delle imprese che contestano una decisione «di non sollevare eccezioni» sono comunicate ad esse da parte della Commissione oppure risultano dal semplice estratto pubblicato nella serie C della Gazzetta Ufficiale. Esse pertanto non possono essere richieste di formulare nel documento che istituisce il procedimento precise osservazioni con riguardo alle dimensioni e alle conseguenze dell'aiuto (così come l'impatto sui costi di produzione del beneficiario o gli effetti sui modelli commerciali)» [41]. Così, al fine di ottenere la legittimazione a contestare decisioni che non sollevino eccezioni ai sensi

39 — Sentenze 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione (Racc. Pag. I-2487), e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203).

40 — V., inter alia, Cook e Matra; Waterleiding, cit. supra alla nota 34; sentenze 15 settembre 1998, causa T-11/95, BP Chemicals/Commissione (Racc. pag. II-3235), in relazione alla parte della decisione adottata sulla base dell'art. 88, n. 3, CE riguardante la terza immissione di capitale contestata sulla base della giurisprudenza Cook e Matra, punti 84-89; sentenza 21 marzo 2001, causa T-69/96, Hamburger Hafen- und Lagerhaus e altri/ Commissione (Racc. pag. II-1037).

41 — Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro in Cook, cit. supra nota 39, paragrafo 41.

dell'art. 88, n. 3, CE, l'avvocato generale Tesauro ha considerato sufficiente che il ricorrente dovesse stabilire che stava concorrendo in maniera corretta e non solo marginalmente con l'impresa sovvenzionata dagli aiuti [42].

110. Con riguardo al significato che deve essere attribuito alla natura generale del programma di aiuti, la giurisprudenza, seppur non dominante [43], sembra inoltre imporre una prova più rigorosa per determinare la conseguenza sulla posizione concorrenziale del ricorrente quando il programma di aiuti abbia carattere generale.

111. Nella causa *Kahn* [44] il ricorrente ha fatto riferimento, inter alia, alla giurisprudenza della causa *Cook* per contestare una autorizzazione della Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE di un programma generale di aiuti che non era ancora stato applicato nella pratica mediante decisioni su aiuti individuali. Il Tribunale di primo grado ha ritenuto che i fatti potessero essere distinti dalle situazioni *Cook* e *Matra*. Anche se tali due casi si riferivano a ricorsi sollevati da concorrenti effettivi dei beneficiari degli aiuti contro decisioni che autorizzavano aiuti individuali, la decisione impugnata nella causa *Kahn* si riferiva ad un programma generale di aiuti i cui potenziali beneficiari erano definiti solo in maniera generale ed astratta. Gli effettivi beneficiari potevano esistere solo qualora avesse avuto luogo la sovvenzione di aiuti individuali. In tali circostanze «non ci può essere, al tempo dell'adozione di una decisione relativa ad un programma generale di aiuti e da questo momento fino alla concessione di aiuti individuali in applicazione di tale programma, nessuna "impresa concorrente" che possa invocare le garanzie procedurali di cui [all'art. 88, n. 2,] CE» [45], come si è verificato nella causa *Cook* e *Matra*.

112. La seconda situazione concerne i ricorsi per annullamento fondati su ragioni differenti dalle cause *Cook* e *Matra*. Qui la distinzione operata dalla giurisprudenza contiene l'applicazione tradizionale e più rigorosa della giurisprudenza *Plaumann*, in linea con la valutazione restrittiva nei confronti dell'interesse individuale di cui

42 — Ibidem.

43 — V. per esempio Hamburger Hafen und Lagerhaus, cit. alla nota 40, che riguardava una domanda presentata sulla base di Cook e Matra contro due decisioni della Commissione adottate ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, una riguardante un aiuto individuale e l'altra riguardante un programma generale di aiuti. Il Tribunale di primo grado ha applicato lo stesso ragionamento senza, tuttavia, dare particolare significato al carattere generale o individuale degli aiuti di Stato impugnati.

44 — Sentenza 5 giugno 1996, causa T-398/94 Kahn Scheppvaart/Commissione (Racc. pag. II-477). V. anche sentenza ADLU, cit. alla nota 25; e 31 maggio 2001, causa C-41/99, P Sadam Zuccherifici e altri/Consiglio (Racc. pag. I-4239, punto 29). Anche se gli ultimi due casi non si riferiscono a decisioni della Commissione di non sollevare eccezioni ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, essi mostrano un trattamento più restrittivo della giurisprudenza sulla legittimazione qualora siano in gioco programmi generali di aiuto.

45 — Kahn Scheppvaart, cit. alla nota precedente, punto 49.

all'art. 230, quarto comma, CE, adottata generalmente dalla Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza, al di fuori dell'ambito degli aiuti di Stato, e confermata nelle cause *UPA* [46] e *Jégo-Quéré* [47].

113. Qualora si applichi la giurisprudenza *Plaumann* ai casi di aiuti di Stato non rientranti nella prima situazione, la giurisprudenza sembra richiedere che il ricorrente dimostri che la propria posizione concorrenziale sul mercato è stata sostanzialmente pregiudicata. Ciò vale per i ricorsi contro le decisioni adottate dalla Commissione dopo il procedimento formale di esame ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE [48]. Nella causa *Skibsvoerftsforeiningen* il Tribunale di primo grado ha chiarito che la stessa giurisprudenza dovrebbe essere applicata qualora il ricorrente contesti una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, senza fare assegnamento sulla giurisprudenza *Cook* e *Matra* [49].

114. Per riassumere, emerge dalla giurisprudenza attuale che, se i ricorrenti contestano la decisione della Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE sulla base della giurisprudenza *Cook* e *Matra*, il loro accesso alla giurisdizione della Corte è facilitato. Se si oppongono alla decisione della Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE sulla base di qualunque altro motivo, ricade su di essi tutto il peso della giurisprudenza *Plaumann*, la quale, in caso di concorrenti dei beneficiari degli aiuti, sembra richiedere che la loro posizione concorrenziale debba essere sostanzialmente pregiudicata.

115. Il caso di specie concerne una decisione della Commissione adottata ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, che approva un programma generale di aiuti, il quale è stato contestato dalla ricorrente in ragione di fatti diversi da quelli disciplinati dalla giurisprudenza *Cook* e *Matra*. Rientra perciò all'interno della seconda situazione come sopra descritta. La ricorrente soddisferà di conseguenza il criterio stabilito dalla giurisprudenza *Plaumann* solo se sarà in grado di dimostrare che la posizione concorrenziale dei propri membri è stata sostanzialmente pregiudicata dal programma dei terreni. Questo vale specialmente poiché il programma di aiuti ha un carattere generale.

116. Nella decisione impugnata, il Tribunale di primo grado, avendo reinterpretato l'oggetto del ricorso, ed avendo motivato sulla base del fatto che la ricorrente rientrava nella prima situazione, ha ritenuto che la posizione concorrenziale sul mercato di alcuni dei membri della ricorrente fosse pregiudicata dalla concessione degli aiuti ed ha concluso che questi ultimi fossero pertanto

46 — Sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677).

47 — Sentenza 1 aprile 2004, causa C-263/02, P Commissione/Jégo-Quéré, (Racc. pag. I-3425).

48 — Oltre a COFAZ, cit. supra alla nota 38, v., inter alia, sentenze 23 maggio 2000, causa C-106/98, P Comité d'entreprise de la société française de production e a./Commissione (Racc. pag. I-3659, punti 40 e 41); 5 novembre 1997, causa T-149/95, Ducros/Commissione (Racc. pag. II-2031, punto 34); BP Chemicals, cit. alla nota 40, con riguardo alle parti della decisione impugnata relative alle prime due immissioni di capitale, punti 77-79.

49 — Skibsværftsforeningen, cit. supra alla nota 26, punto 47.

interessati individualmente. Tale conclusione è stata raggiunta stabilendo che i membri dell'associazione erano operatori economici, in particolare agricoltori, silvicoltori e imprese operanti nel settore agricolo. Poiché il Tribunale non ha dubitato del fatto che l'acquisto di terreni agricoli e silvicoli costituisse un elemento essenziale nella strategia commerciale e nella posizione concorrenziale di un agricoltore o silvicoltore, il programma di acquisto dei terreni in questione li avrebbe necessariamente pregiudicati [50].

117. Anche se le affermazioni del Tribunale nella sentenza impugnata potessero essere sufficienti a stabilire l'esistenza di una sorta di relazione concorrenziale tra i membri dell'associazione e i beneficiari del programma di aiuti, esse a mio avviso non riescono a stabilire che gli ex fossero sostanzialmente pregiudicati nella loro situazione di mercato, come richiesto da una più rigorosa giurisprudenza *Plaumann*. Sulla base delle prove fornite, la relazione concorrenziale a mio avviso non è sufficientemente definita nella sentenza ed appare eccessivamente labile, essendo i membri dell'associazione solo potenzialmente o indirettamente pregiudicati nella loro posizione di mercato dal provvedimento di aiuti. Al di fuori dei riferimenti generali al settore dell'agricoltura e dell'allevamento, nessuna analisi di mercato è stata applicata per dimostrare in quale specifico prodotto o in quali mercati geografici i membri dell'associazione ricorrente avrebbero concorso con i beneficiari, se non nella loro generale qualità di agricoltori o silvicoltori.

118. Del resto, come ha sottolineato la Commissione, tutti gli agricoltori nell'Unione Europea sono potenziali concorrenti dei beneficiari del programma di acquisto dei terreni. Tale valutazione eccessivamente ampia non corrisponde alla ristretta analisi di mercato applicata dal Tribunale di primo grado nei casi in cui la prova di una conseguenza sostanziale sulla posizione concorrenziale del ricorrente necessiti di essere dimostrata [51]. Sembra inoltre contraria al Trattato, poiché il criterio di una conseguenza sulla posizione concorrenziale del ricorrente deve essere inteso nel contesto del requisito di un interesse individuale; una conseguenza che in qualche modo individualizzi la ricorrente deve perciò essere provata.

119. Tutto ciò è particolarmente significativo in virtù del carattere generale del programma di aiuti impugnato. Entrambe le parti ammettono che la decisione impugnata si applica ad un programma generale di aiuti che non è stato attuato mediante decisioni su aiuti individuali al tempo in cui la causa è stato trattata in primo grado. Poiché a quel tempo non vi potevano essere effettive «imprese concorrenti» come inteso nella causa *Kahn*, la ricorrente non supere-

50 — V. supra punto 46.

51 — V, inter alia, Skibsværftsforeningen, cit. supra alla nota 28, punti 46-48.

rebbe la prova del criterio di legittimazione, definita nella stessa causa *Kahn* [52].

120. Concludo pertanto che, dato il carattere generale del programma di aiuti e poiché la ricorrente non ha dimostrato che il programma ha sostanzialmente pregiudicato la posizione concorrenziale dei propri membri, come richiesto allo stato dalla giurisprudenza, il Tribunale di primo grado ha commesso un errore nel ritenere la ricorrente individualmente interessata dalla decisione impugnata su tale fondamento.

122. Nel suo quinto motivo di ricorso la Commissione argomenta, in primo luogo, che la ricorrente non ha sollevato tale questione in nessuna fase e pertanto il Tribunale di primo grado ha commesso un errore di diritto introducendo un nuovo motivo di propria iniziativa. In secondo luogo, la Commissione contesta l'affermazione del Tribunale secondo cui la partecipazione della ricorrente era assimilabile al ruolo di negoziatrice ai sensi della giurisprudenza *Van der Kooy* e *CIRFS*. Da ultimo, la Commissione contesta l'affermazione del Tribunale [55] secondo cui la decisione 20 gennaio 1999 non andava contro gli interessi della ricorrente. Nel giungere a tali conclusioni il Tribunale di primo grado, secondo le osservazioni della Commissione, ha commesso un errore di diritto, nonché un manifesto errore nella valutazione dei fatti.

Lo status di negoziatrice della ricorrente

121. Nella sentenza impugnata, il Tribunale di primo grado ha ritenuto, inoltre, che, essendo un'associazione, la ricorrente potesse essere considerata come individualmente interessata dalla decisione impugnata in quanto essa reclamava un interesse giuridico specifico all'instaurazione del procedimento dal momento che la sua posizione negoziale era pregiudicata dalla decisione impugnata. Il Tribunale ha fondato tale conclusione sulla base della giurisprudenza *Van der Kooy* [53] e *CIRFS* [54].

123. Nella causa *Van der Kooy*, i ricorrenti avevano contestato una decisione della Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE che dichiarava un sistema olandese di tariffe preferenziali del gas metano per gli orticoltori in serra incompatibile con il mercato comune. Uno dei ricorrenti, il Landbouwschap, un organismo di diritto pubblico istituito per tutelare gli interessi comuni delle imprese agricole, rappresentava le organizzazioni di orticoltori nelle negoziazioni delle tariffe con i fornitori del gas. La Corte ha considerato che, anche se il Landbouwschap non poteva ritenersi individualmente interessato come destinatario dell'aiuto, la sua posizione di negoziatore

52 — V. anche cause cit. supra alla nota 44.

53 — Cause riunite 57/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a., Racc. 1988, pag. 219.

54 — CIRFS, ibidem.

55 — Punti 65-69.

delle tariffe del gas nell'interesse degli orticoltori era pregiudicata dalla decisione contestata e in tal senso esso era individualmente interessato.

124. Nella causa *CIRFS* il ricorrente mirava all'annullamento di una decisione della Commissione la quale affermava che un aiuto nel settore delle fibre sintetiche non era oggetto della procedura di notifica preventiva ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, dal momento che si trattava di un aiuto esistente previsto da una precedente decisione della Commissione. Il Tribunale ha ritenuto che CIRFS fosse individualmente interessato dalla decisione dal momento che esso aveva avuto un ruolo molto significativo nel procedimento della Commissione.

125. Emerge dai documenti del fascicolo nel caso di specie che, in primo grado, la ricorrente si è fondata sul fatto che essa aveva avuto un ruolo decisivo nel procedimento, al fine di sostenere la propria pretesa ad essere individualmente interessata. Tuttavia, anche se ha fatto sommariamente riferimento alla relativa giurisprudenza, essa non ha reclamato un ruolo di negoziatrice ai sensi della giurisprudenza *Van der Kooy* e *CIRFS*. Solo nel corso dell'udienza dinanzi al Tribunale di primo grado, e dunque troppo tardi, la ricorrente ha sollevato tale eccezione, ed anche allora solo brevemente. Nel ricorso dinanzi a questa Corte, ed in replica al quinto motivo di impugnazione, la ricorrente non ha sostanzialmente modificato tale valutazione. Al contrario, essa ha confermato che, a suo avviso, tale questione non era necessaria alla soluzione del caso poiché la sua legittimazione poteva essere stabilita su altri fondamenti. In considerazione di ciò, è criticabile che il Tribunale di primo grado non abbia accettato il motivo e che i diritti di difesa della Commissione non siano stati rispettati.

126. Trovo altresì arduo concordare con l'affermazione del Tribunale di primo grado secondo cui la decisione 20 gennaio 1999 non era contraria agli interessi della ricorrente quando, come ha riconosciuto il Tribunale stesso, la decisione impugnata, che al contrario chiaramente pregiudica i membri della ricorrente, costituisce una diretta integrazione della precedente decisione.

127. Non entrerò, tuttavia, in un esame dettagliato di tali punti poiché ritengo che tale questione possa essere trattata su altre basi.

128. Anche se la ricorrente ha partecipato attivamente al procedimento che ha condotto all'adozione della decisione 20 gennaio 1999 e, di conseguenza, anche alla decisione

impugnata, tale sola partecipazione, non è, a mio avviso, sufficiente a conferire la legittimazione ai sensi della giurisprudenza *Van der Kooy* e *CIRFS*[56].

129. Il fatto che un'associazione intervenga con la Commissione durante il procedimento ai sensi delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato allo scopo di difendere gli interessi collettivi dei propri membri non è di per sé sufficiente a determinare la legittimazione di un'associazione ai sensi della suddetta giurisprudenza[57].

130. Il ruolo avuto dai ricorrenti nei casi *Van der Kooy* e *CIRFS* nel procedimento che ha condotto all'adozione dei provvedimenti impugnati in tali casi era sostanzialmente più significativo di quello avuto dall' ARE nel caso di specie.

131. Nel caso Van der Kooy la Corte di giustizia ha osservato che il Landbouwschap, nella sua qualità di negoziatore delle tariffe del gas, aveva partecipato attivamente al procedimento a norma dell'art. 93, n. 2, presentando memorie alla Commissione e mantenendosi in contatto stretto con gli uffici competenti durante l'intero procedimento. Esso rientrava tra i firmatari dell'accordo che aveva fissato la tariffa criticata dalla Commissione e per questo motivo era stato nominato ripetutamente nella decisione della Commissione.

132. Il ruolo della ricorrente nel caso CIRFS fu anche molto significativo. Il CIRFS era un'associazione cui facevano parte i principali produttori internazionali di fibre sintetiche. Esso aveva intrapreso, nell'interesse di questi ultimi, varie iniziative a proposito della politica di ristrutturazione di tale settore definita dalla Commissione. In particolare, era stato l'interlocutore della Commissione per quanto riguarda l'istituzione della disciplina, nonché la proroga e l'adeguamento della stessa. Inoltre il CIRFS aveva attivamente trattato con la Commissione, in particolare presentandole osservazioni scritte e tenendosi in stretto contatto con gli uffici competenti.

56 — Il Tribunale ha statuito che «il semplice fatto che la ricorrente abbia presentato una denuncia presso la Commissione, come sopra descritta al punto 6, nonché il fatto che essa ha avuto uno scambio di corrispondenza ed alcuni colloqui a tale proposito con quest'ultima non possono costituire circostanze specifiche sufficienti a permettere di caratterizzare la posizione della ricorrente rispetto a qualsiasi altra persona e di conferirle così l'interesse ad agire contro un regime generale di aiuti»; Kahn, cit., supra alla nota 44, al punto 42 della sentenza.

57 — ADLU, cit alla nota 25, punto 60. Anche il Tribunale di primo grado ha ritenuto in tale caso che la partecipazione dell'associazione ricorrente a numerose riunioni alla presenza di autorità nazionali non potesse conferirle il ruolo di negoziatrice ai sensi della giurisprudenza Van der Kooy e CIRFS.

133. Questo non vale per la presente ricorrente. Gli incontri e i colloqui tenuti con i funzionari della Commissione e le osservazioni presentate dalla ricorrente, così come da tutte le altre parti interessate, rientravano nel corso normale del procedimento formale di esame di cui all'art. 88, n. 2, CE. Emerge dal fascicolo che solo sei lettere sono state indirizzate alla Commissione dalla ricorrente stessa, due delle quali si riferivano solo marginalmente alla sostanza del procedimento. La ricorrente non era coinvolta come negoziatrice con riguardo al programma dei terreni né a livello nazionale né a livello comunitario. La sua posizione pertanto non è comparabile con quella del CIRFS e del Landbouwschap, ed essa non può essere considerata come interessata individualmente sulla base della sua posizione come negoziatrice.

134. È giurisprudenza consolidata che nei procedimenti di impugnazione la Corte di giustizia ha il potere di riesaminare la qualificazione giuridica dei fatti operata dal Tribunale di primo grado e delle conclusioni giuridiche che esso ne ha tratto [58]. Conformemente a ciò ne concludo che, qualificando il ruolo della ricorrente come quello di una negoziatrice ai sensi della giurisprudenza *Van der Kooy* e *CIRFS*, ed affermando che la ricorrente era individualmente interessata su tale base, il Tribunale di primo grado ha commesso un errore di diritto.

135. Ne consegue che il Tribunale di primo grado ha commesso un errore nel respingere l'eccezione della Commissione relativa alla ricevibilità della domanda, senza che sia necessario esaminare il sesto e settimo motivo di ricorso.

Normativa della Corte di Giustizia

136. Ai sensi dell'art. 61 del proprio Statuto, qualora una impugnazione sia fondata, la Corte di giustizia deve annullare la decisione del Tribunale di primo grado, e deve essa stessa pronunciarsi definitivamente sulla questione, laddove lo stato del procedimento lo consenta. Nel suo ricorso la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia non solo di annullare la sentenza impugnata, ma anche di dichiarare la domanda irricevibile in mancanza di un interesse individuale ai sensi dell'art. 230 CE. A mio parere, la Corte dispone di tutte le necessarie informazioni per pronunciarsi sulla questione della ricevibilità e così dovrebbe fare nell'interesse dell'economia processuale e della corretta amministrazione della giustizia.

58 — V, inter alia, sentenze 10 dicembre 2002, causa C-312/00, P Commissione/Camar and Tico (Racc. pag. I-11355, punto 69); 28 maggio 1998, causa C-7/95, P Deere/Commissione (Racc. pag. I-3111, punto 21), e 2 ottobre 2001, causa C-449/99, P EIB/ Hautem (Racc. pag. I-6733, punti 44 e 45).

137. Consegue del resto, a mio parere, dall'analisi sopra svolta che la ricorrente non soddisfa i requisiti dell'interesse individuale, e la domanda deve essere dichiarata irricevibile.

Riconsiderazioni sulla giurisprudenza

138. Devo, infine, aggiungere un commento sulla situazione attuale delle norme che governano la legittimazione delle persone fisiche e giuridiche che mirano a contestare le decisioni della Commissione di cui all'art. 88, n. 3, CE. La giurisprudenza sul tema è assolutamente insoddisfacente, essendo complicata, apparentemente illogica ed incoerente. Le problematiche sono state ampiamente sottolineate dai commentatori[59], ed appaiono evidenti dal resoconto relativamente breve esposto nelle presenti conclusioni. Una completa esposizione di tali problematiche avrebbe richiesto conclusioni eccessivamente lunghe.

139. Penso di dover ammettere che tali problematiche sembrano scaturire dalle sentenze della Corte di Giustizia nei casi *Cook* e *Matra*. Tali sentenze avevano l'intenzione di dare piena protezione ai concorrenti laddove la Commissione avesse deciso di non dare avvio al procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE — una protezione considerata giustificata sulla base del fatto che in tali casi il ricorrente avrebbe potuto avere informazioni insufficienti per provare un interesse individuale. Lo scopo era apparentemente di compensare la mancanza di status processuale del ricorrente ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, dandogli i diritti procedurali di «interessato» ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. Il risultato, tuttavia, è stato in qualche modo confuso, di fondere insieme la prova di legittimazione ai sensi dell'art. 88, n. 2, e dell'art. 8, n. 3, CE, e di conferire così la legittimazione ad una vastissima categoria di persone; chiaramente, molte persone potevano reclamare di essere «interessate» se il procedimento dell'art. 88, n. 2, CE fosse stato avviato. La porta che era stata in tal modo spalancata ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE ha poi dovuto essere parzialmente richiusa mediante vari successivi perfezionamenti da parte della giurisprudenza che hanno reso la giurisprudenza stessa sempre più complessa e incoerente.

140. Inoltre non è pacifico, a mio avviso, che l'allontanamento dai termini dell'art. 230,

59 — V. supra alla nota 37.

quarto comma, sia giustificato in questi casi. È certamente vero che, poiché la decisione di cui all'art. 88, n. 3, CE è presa ad uno stadio iniziale, una persona potenzialmente pregiudicata dall'aiuto proposto possa avere poche informazioni riguardo alle sue possibili conseguenze. Essa pertanto può non avere informazioni sufficienti, qualora contesti una decisione ai sensi dell'art. 88, n. 3, al fine di provare un interesse individuale nella domanda che avvia il procedimento dinnanzi al Tribunale di primo grado. Ma nel corso di quel procedimento verranno sicuramente prodotte sufficienti informazioni da parte della Commissione (e possibilmente da parte dello Stato membro interessato, qualora intervenga), se necessarie in replica alle interrogazioni e alle domande formulate dal Tribunale, a consentire al Tribunale stesso di decidere se il requisito dell'interesse individuale sia soddisfatto.

141. La soluzione migliore a mio parere sarebbe ritornare ai termini dell'art. 230, n. 4, CE, e applicare, in tutti i casi in cui il ricorrente contesta una decisione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, il criterio dell'interesse diretto ed individuale, indipendentemente dalle ragioni su cui si fonda il ricorso. Il criterio dell'interesse individuale, tuttavia, non deve essere interpretato così restrittivamente come lo fu nel caso *Plaumann*, soprattutto dal momento che le corti comunitarie hanno giustamente ampliato in qualche modo la loro valutazione del criterio di legittimazione per i ricorrenti in altri settori connessi, vale a dire in relazione alle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese (artt. 81 e 82 CE) e in caso di *dumping*. Ciò nondimeno, il requisito dell'interesse individuale è diverso dalla definizione di «parti interessate».

142. Un ricorrente che contesti una decisione ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE dovrebbe così dimostrare che tale decisione abbia sia un interesse diretto e, in qualche modo, un interesse individuale per esso. Tale interesse individuale può, ovviamente, essere più difficile da dimostrare qualora lo stesso programma di aiuti abbia carattere generale. Inoltre, un'associazione di ricorrenti non avrà migliori (o peggiori) possibilità dei ricorrenti che essa rappresenta, i quali devono essi stessi in qualche modo essere individualmente interessati. Tali conseguenze, che derivano direttamente dal Trattato, non sembrano essere inerentemente irragionevoli. Tale impostazione a mio parere risolverebbe molte delle problematiche che sono emerse dalla giurisprudenza.

143. Come sarebbe poi applicata l'impostazione proposta nel caso di specie? Anche su tale fondamento, sembra pacifico, per le ragioni già esposte, che la domanda sarebbe irricevibile. La ricorrente non ha provato alcun interesse individuale, né per sé né per i propri membri.

Conclusione

144. Per tutte le ragioni sopra esposte, ritengo che la Corte debba:

1) annullare la sentenza impugnata;

2) dichiarare irricevibile il ricorso della Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum;

3) condannare la Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum a sostenere le spese di entrambi i gradi di giudizio, con esclusione delle spese del giudizio di primo grado che devono essere sostenute dalla Repubblica federale di Germania, in quanto interveniente.