ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
16 giugno 1998 *

Nella causa T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria, rappresentata dall'avv. Juan Ignacio Sáez Bereciartu, del foro di Cantabria,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Diego Canga Fano e Stephan Marquardt, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto la domanda d'annullamento parziale del regolamento (CE) del Consiglio 2 giugno 1997, n. 1013, relativo agli aiuti a favore di taluni cantieri in ristrutturazione (GU L 148, pag. 1),

* Lingua processuale: lo spagnolo.

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung e P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Contesto normativo

1 Il 21 dicembre 1990 il Consiglio ha adottato, sulla base dell'art. 92, n. 3, lett. d), del Trattato CEE [divenuto art. 92, n. 3, lett. e), del Trattato CE] e dell'art. 113 del Trattato CEE, la direttiva 21 dicembre 1990, 90/684/CEE, concernente gli aiuti alla costruzione navale (GU L 380, pag. 27; in prosieguo: la «settima direttiva»), recante disposizioni specifiche relative alla compatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato nel settore della costruzione navale. Questa direttiva è stata modificata, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1994, 94/73/CE (GU L 351, pag. 10).

2 In previsione dell'entrata in vigore di un accordo sulle condizioni normali di concorrenza nell'industria della costruzione e della riparazione di navi mercantili,

concluso nell'ambito dell'Organizzazione di cooperazione e sviluppo economici (OCSE), il 22 dicembre 1995 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 3094/95, relativo agli aiuti alla costruzione navale (GU L 332, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 3094/95»).

3 Ai sensi del suo art. 10, il regolamento n. 3094/95 si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo OCSE. Ai sensi del terzo comma di questo stesso articolo, quale modificato da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 19 dicembre 1997, n. 2600 (GU L 351, pag. 18), «fintantoché non sia entrato in vigore [l'accordo dell'OCSE], le pertinenti disposizioni della direttiva 90/684/CEE si applicano sino all'entrata in vigore dell'accordo stesso e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 1998».

4 Il 19 marzo 1997 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento diretto a istituire, a favore dei cantieri navali tedeschi, ellenici e spagnoli, regole transitorie e deroganti alle disposizioni del regolamento n. 3094/95.

5 A seguito di tale proposta, il Consiglio ha adottato, il 2 giugno 1997, il regolamento (CE) n. 1013/97, relativo agli aiuti a favore di taluni cantieri in ristrutturazione (GU L 148, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

6 Tale regolamento prevede, all'art. 1, n. 4:

«Possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti alla ristrutturazione dei cantieri navali di proprietà statale in Spagna fino ad un massimo di 135,028 miliardi di PTA nelle seguenti forme (...)

Ai menzionati cantieri si applicano tutte le altre disposizioni della direttiva 90/684/CEE.

Il governo spagnolo conviene di procedere, secondo un calendario approvato dalla Commissione, e in ogni caso entro il 31 dicembre 1997, a una effettiva e irreversibile riduzione di capacità di 30 000 tlrc [tonnellate lorde registrate compensate]».

7 Risulta dall'undicesimo considerando del preambolo al regolamento impugnato che «tale piano di ristrutturazione comporterà una riduzione di capacità d[ei cantieri navali pubblici spagnoli] da 240 000 tonnellate lorde registrate compensate (tlrc) a 210 000 tlrc, tale riduzione sarà integrata dalla non riapertura all'attività di costruzione del cantiere navale pubblico di Astano (135 000 tlrc di capacità); da ulteriori riduzioni di capacità altrove in Spagna per un totale di altre 17 500 tslc e dalla non esecuzione di conversioni di navi nel cantiere navale di Astander fintanto che rimarrà di proprietà statale».

8 Il cantiere navale di Astander esercita la sua attività essenziale sul territorio della Comunidad Autónoma de Cantabria.

Procedura e conclusioni delle parti

9 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 14 agosto 1997, la ricorrente proponeva il presente ricorso.

10 Con atto registrato in cancelleria il 21 ottobre 1997 il Consiglio ha proposto, ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, un'eccezione di irricevibilità.

11 Con atto depositato in cancelleria il 30 ottobre 1997 la Commissione ha domandato di essere ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

12 La ricorrente ha depositato le sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità il 10 dicembre 1997.

13 Con atto depositato in cancelleria il 26 gennaio 1998 il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha domandato di intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

14 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare il riferimento al cantiere navale di Astander dell'undicesimo considerando del regolamento impugnato;

— annullare la condizione che subordina la concessione degli aiuti previsti agli artt. 1 e 2 del regolamento impugnato alla limitazione delle attività di conversioni di navi nel cantiere in questione.

15 Nella sua eccezione di irricevibilità il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

16 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— respingere l'eccezione di irricevibilità;

— dichiarare il ricorso ricevibile e fondato;

— condannare il Consiglio alle spese.

Sulla ricevibilità

17 Ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura, se una parte chiede al Tribunale di statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito, il seguito del procedimento sulla domanda incidentale prosegue oralmente, salvo contraria decisione del Tribunale. Nel caso di specie, il Tribunale si considera sufficientemente informato dagli atti di causa, e considera che occorre, di conseguenza, pronunciarsi sulla domanda senza passare al procedimento orale.

Argomenti delle parti

18 Il Consiglio invoca tre argomenti a sostegno dell'eccezione di irricevibilità.

19 In primo luogo, la ricorrente, quale ente regionale di uno Stato membro, non avrebbe legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE.

20 Il Consiglio fa valere in primo luogo che la ricorrente non può invocare l'art. 173, secondo comma, del Trattato (ordinanze della Corte 21 marzo 1997, causa C-95/97, Région wallone/Commissione, Racc. pag. I-1787, punto 6, e 1° ottobre 1997, causa C-180/97, Regione Toscana/Commissione, Racc. pag. I-5245, punto 8).

21 Se è vero che la ricorrente ha la personalità giuridica richiesta per agire in forza del quarto comma di questo articolo, il Consiglio nutre dubbi quanto alla ricevibilità di un ricorso proposto da un ente regionale contro un atto legislativo adottato dallo stesso Consiglio in materia di aiuti di Stato. Dal regolamento impugnato risulterebbe infatti che esso riguarda solo tre Stati membri, vale a dire la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica e il Regno di Spagna.

22 Solo questi tre Stati membri sarebbero responsabili nei confronti della Commissione per l'applicazione del regolamento impugnato (v., in questo senso, sentenza della Corte 21 settembre 1983, cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor/Germania, Racc. pag. 2633). In particolare, il governo spagnolo sarebbe il solo destinatario dell'obbligo di riduzione di capacità dei cantieri navali spagnoli (art. 1, n. 4, ultimo comma, del regolamento impugnato).

23 Ammettere la ricevibilità di un ricorso proposto da un ente regionale contro un regolamento del Consiglio in materia di aiuti di Stato potrebbe pregiudicare la responsabilità esclusiva degli Stati membri nell'applicazione del regolamento in questione.

24 In secondo luogo, la ricorrente non avrebbe interesse ad agire. L'esistenza di un interesse siffatto presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (sentenza della Corte 19 ottobre 1995, causa C-19/93 P, Rendo e a./Commissione, Racc. pag. I-3319, punto 13). Ciò non si verifica nel caso di specie.

25 Per quanto riguarda il primo capo della domanda, diretta all'annullamento della parte dell'undicesimo considerando del regolamento impugnato che fa riferimento al cantiere navale di Astander, il Consiglio sostiene che tale riferimento non produce alcun effetto giuridico nei confronti della ricorrente. Tale riferimento rifletterebbe unicamente un impegno unilaterale assunto dal governo spagnolo in seno al Consiglio. Di conseguenza, esso non potrebbe essere considerato una «misura» che produce effetti giuridici.

26 I considerando di un atto legislativo non hanno peraltro valore normativo e non costituiscono, di conseguenza, atti o decisioni idonei ad essere impugnati con ricorso d'annullamento (ordinanza del Tribunale 9 giugno 1997, causa T-9/97, Elf Atochem/Commissione, Racc. pag. II-909, punto 19).

27 Quanto al secondo capo della domanda, diretta all'annullamento dell'asserita condizione che subordina la concessione degli aiuti di Stato previsti agli artt. 1 e 2 del regolamento impugnato alla limitazione delle attività di trasformazione navale nel cantiere navale di Astander, il Consiglio sostiene che il riferimento a detto cantiere non costituisce una condizione materiale per il versamento degli aiuti, ma unicamente una condizione in base alla quale il Consiglio è pervenuto a un accordo per l'adozione del regolamento stesso.

28 In sostanza, la ricorrente domanderebbe sia alla Commissione di non imporre questa condizione al Regno di Spagna nella sua decisione di autorizzazione, sia al governo spagnolo di rinunciare all'impegno assunto in occasione delle deliberazioni al Consiglio. Ora, non spetta al Tribunale pronunciarsi su tali questioni.

29 In terzo luogo, la ricorrente non sarebbe riguardata né direttamente né individualmente, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, dalle disposizioni del regolamento impugnato o dal suo undicesimo considerando.

30 La ricorrente osserva, in limine, che la presentazione del suo ricorso non rimette in alcun modo in discussione il principio della responsabilità esclusiva degli Stati nei confronti della Commissione in materia di aiuti di Stato. Al contrario, la presentazione del ricorso la presuppone. La ricorrente intende infatti, con il suo ricorso, evitare gli effetti indesiderati che risulterebbero dalla corretta applicazione, da parte dello Stato membro interessato, delle disposizioni del regolamento impugnato.

31 Contrariamente a quanto affermato dal Consiglio, riconoscere a un ente regionale la legittimazione ad agire contro un regolamento in materia di aiuti di Stato non equivarrebbe a porlo sullo stesso piano degli Stati membri, né, tanto meno, conferirebbe ad esso la qualità di ricorrente privilegiato riconosciuta agli Stati membri dall'art. 173 del Trattato.

32 La ricorrente ritiene, per contro, di non poter essere privata, in quanto persona giuridica, della possibilità di ricorso prevista dall'art. 173, quarto comma, del Trattato, per le persone fisiche o giuridiche, come se fosse stato stabilito un nuovo criterio obiettivo di irricevibilità del ricorso che impedisse a tali soggetti di impugnare i regolamenti adottati nella materia di cui si tratta.

33 Secondo la ricorrente, non può confondersi tra qualità di destinatario ai fini dell'esecuzione e del controllo della norma regolamentare, fini che rientrano nell'ambito della responsabilità esclusiva degli Stati membri nel settore considerato, e qualità di destinatario dal punto di vista degli effetti prodotti dalla norma in quanto tale.

34 Sebbene sia ricorso alla forma del regolamento, il Consiglio avrebbe tuttavia subordinato gli effetti di tale regolamento al rispetto di una decisione, anch'essa obbligatoria, che, contrariamente a tale regolamento, sarebbe rivolta a destinatari concreti, tra i quali figura la Comunidad Autónoma di Cantabria.

35 Secondo la ricorrente, essa, dal momento in cui è riguardata direttamente e individualmente da una norma regolamentare, dev'essere in grado di impugnarla, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

36 Per quanto riguarda l'interesse ad agire, la ricorrente fa valere che se i considerando costituiscono unicamente, in via generale, una motivazione delle disposizioni sostanziali degli atti normativi, tale non è, tuttavia, il caso di specie.

37 Il Consiglio, con l'undicesimo considerando del regolamento impugnato, avrebbe infatti incorporato una condizione preliminare in una disposizione di carattere generale. In realtà, questo considerando subordinerebbe il contenuto normativo del regolamento impugnato, che autorizza la Commissione ad approvare determinati aiuti di Stato a favore dei cantieri navali spagnoli, al rispetto, in particolare, di una limitazione dell'attività nel cantiere navale di Astander.

38 Anche se si trattasse, all'origine, di un impegno unilaterale preso dal governo spagnolo in seno al Consiglio, esso sarebbe superato dal suo inserimento nel regolamento impugnato. L'impegno produrrebbe ormai effetti giuridici tali da subordinare il risultato effettivo del disposto del regolamento al suo rispetto. Di

conseguenza, esso sarebbe impugnabile, poiché produce effetti individuali e diretti per la ricorrente.

39 Infine, la ricorrente contesta la fondatezza dell'argomento del Consiglio secondo il quale essa non sarebbe riguardata né direttamente né individualmente dal regolamento impugnato. Infatti, l'undicesimo considerando del regolamento impugnato avrebbe, evidentemente, ripercussioni socioeconomiche sul territorio della Comunidad autónoma de Cantabria, dove è situato il cantiere navale di Astander.

40 Gli effetti che il regolamento impugnato intende produrre non possono essere qualificati in alcun modo, secondo la ricorrente, come indiretti; la limitazione delle attività del cantiere navale incide in maniera diretta sul territorio sul quale si svolge l'attività di questo e, di conseguenza, direttamente sulla ricorrente. La localizzazione geografica del cantiere navale interessato permetterebbe ugualmente di individuare la ricorrente rispetto ad altri enti della stessa natura.

41 Di conseguenza, la ricorrente avrebbe, in quanto ente regionale, la qualità per agire, al pari del cantiere navale in questione e del comune sul territorio della quale questo è situato.

Giudizio del Tribunale

42 La ricorrente, nella sua qualità di comunità autonoma, non può invocare il secondo comma dell'art. 173 del Trattato. Risulta infatti chiaramente dall'economia generale del Trattato che la nozione di Stato membro, ai sensi delle disposizioni relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi (ordinanze Regione Toscana/Commissione, citata, punto 6; sentenza

del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaams Gewest/Commissione, Racc. pag. II-717, punto 28).

43 Per contro, essendo dotata di personalità giuridica in virtù del diritto nazionale spagnolo (ciò che non è contestato dal Consiglio), la ricorrente può, in via di principio, proporre un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, ai sensi del quale ogni persona fisica o giuridica può proporre ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente.

44 Con il regolamento impugnato, il Consiglio ha abilitato la Commissione ad adottare decisioni, aventi come destinatari i governi tedesco, ellenico e spagnolo, che autorizzano i versamenti di nuovi aiuti a favore di alcuni cantieri navali situati nei rispettivi territori. Si deve constatare che nessuna disposizione del regolamento impugnato riguarda la ricorrente, nel senso che essa si vedrebbe riconoscere diritti o imporre obblighi.

45 La ricevibilità del presente ricorso dipende, quindi, dal fatto che il regolamento impugnato riguardi la ricorrente direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

46 La ricorrente afferma di essere riguardata dal regolamento impugnato, poiché l'applicazione dell'impegno formulato all'undicesimo considerando di esso comporterebbe una limitazione delle attività del cantiere navale di Astander, e pertanto, avrebbe conseguenze socioeconomiche rilevanti sul suo territorio.

47 Ora, il regolamento impugnato verte su una procedura di applicazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato, la cui finalità è, in particolare, la salvaguardia di

una concorrenza effettiva nel settore della costruzione navale. Sono quindi i cantieri navali ad essere, nella loro qualità di operatori economici considerati dal regolamento impugnato, principalmente riguardati dalle sue disposizioni.

48 In merito alla questione se altre persone fisiche o giuridiche possano considerarsi interessate, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, occoorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, un'associazione costituita per promuovere interessi collettivi di una categoria non può considerarsi individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata a proporre un ricorso d'annullamento qualora i suoi membri non possano proporlo individualmente (v., ad esempio, l'ordinanza del Tribunale 30 settembre 1997, causa T-122/96, Federolio/Commissione, Racc. pag. II-1559, punto 69).

49 Considerata questa giurisprudenza, il Tribunale considera che l'interesse generale che può avere la ricorrente, in quanto terzo, a ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica di una determinata impresa, e, di conseguenza, al livello di occupazione della regione geografica nella quale essa si situa, non è, di per sé, sufficiente a considerare la ricorrente come interessata, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, dalle disposizioni del regolamento impugnato, né, a fortiori, come individualmente riguardata (v., nello stesso senso, ordinanze della Corte 30 settembre 1992, causa C-295/92, Landbouwschap/Commissione, Racc. pag. I-5003, punto 12, e 8 aprile 1981, cause riunite 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1041, punti 8 e 9).

50 Non è quindi sufficiente, per riconoscere la ricevibilità di un ricorso proposto da un ente regionale di uno Stato membro, che questo invochi il fatto che l'applicazione o l'attuazione di un atto comunitario sia idonea a incidere, in maniera generale, sulle condizioni socioeconomiche nel suo territorio.

51 In ogni caso, anche volendo supporre che l'affermazione relativa al cantiere navale di Astander, formulata all'undicesimo considerando del regolamento impugnato, debba considerarsi alla stregua di una condizione alla quale è subordinata l'ulteriore decisione della Commissione che autorizza la concessione degli aiuti previsti all'art. 1, n. 4, dello stesso regolamento, la ricorrente non è direttamente riguardata da tale «condizione».

52 Infatti, l'adozione del regolamento impugnato non potrebbe, di per sé sola, comportare le conseguenze sul livello dell'occupazione nella regione e le ripercussioni socioeconomiche allegate dalla ricorrente.

53 Il verificarsi di tali conseguenze presupporrebbe necessariamente l'adozione, in primo luogo, di una decisione della Commissione che autorizzi il versamento degli aiuti, a condizione che non si proceda alle trasformazioni navali nel cantiere di Astander, e, successivamente, l'adozione da parte di quest'ultima di misure autonome rispetto a questa decisione, vale a dire misure di licenziamento. La possibilità che siffatti provvedimenti non vengano effettivamente adottati non appare meramente teorica. Questa circostanza è sufficiente, secondo la giurisprudenza, a constatare che la ricorrente non è direttamente riguardata dalle disposizioni del regolamento impugnato (v., a questo proposito, sentenza della Corte 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207, punto 7; sentenza del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-12/93, CCE de Vittel e a./Commissione, Racc. pag. II-1247, punto 53, e ordinanza del Tribunale 18 febbraio 1998, causa T-198/97, Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, Racc. pag. II-335, punto 47).

54 Da tutte le considerazioni precedenti risulta che il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile. Di conseguenza, non occorre pronunciarsi sulle domande d'intervento a sostegno delle conclusioni del Consiglio presentate dalla Commissione e dal Regno Unito.

Sulle spese

55 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, essendo rimasta soccombente, va condannata alle spese, conformemente alla domanda in tal senso del Consiglio.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

così provvede:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Lussemburgo, 16 giugno 1998

Il cancelliere — Il presidente

H. Jung — B. Vesterdorf