SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
6 luglio 1995 *

Nelle cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93,

Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento, associazione di diritto italiano, con sede in Roma, con gli avv.ti Wilma Viscardini Dona, del foro di Padova, e Eric Morgan de Rivery, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume,

British Cement Association, associazione di diritto inglese, con sede in Wexham Springs (Regno Unito), **Blue Circle Industries plc**, società di diritto inglese, con sede in Londra, **Castle Cement Ltd**, società di diritto inglese, con sede in Peterborough (Regno Unito), e **The Rugby Group plc**, società di diritto inglese, con sede in Rugby (Regno Unito), con i signori Nicholas Forwood, QC, e Mark Clough, barrister, del foro d'Inghilterra e del Galles, su incarico degli avv.ti Robert Tudway e Dorcas Rogers, solicitors, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Arendt e Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

Titan Cement Company SA, società di diritto ellenico, con sede in Atene, con gli avv.ti Alastair Sutton e Daniel Bethlehem, barristers, del foro d'Inghilterra e del Galles, Aristotelis Kaplanidis, del foro di Salonicco, su incarico dell'avv. Victor Melas, del foro di Atene, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Loesch, 8, rue Zithe,

ricorrenti,

* Lingue processuali: l'inglese e il francese.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Xénophon A. Yataganas, Michel Nolin, Eric White e Daniel Calleja, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica ellenica, rappresentata dai signori Panagiotis Kamarineas, consigliere giuridico presso l'avvocatura dello Stato, Panagiotis Milonopoulos, collaboratore giuridico presso il servizio delle Comunità europee del ministero degli Affari esteri, e dalla signora Christina Sitara, procuratore ad lites presso l'avvocatura dello Stato, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

Heracles General Cement Company anonymos eteria, società di diritto ellenico, con sede in Likovrisi (Grecia), con gli avv.ti Kostas Th. Loukopoulos e Sotiris Felios, del foro di Atene, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jos Stoffel, 21, boulevard de Verdun,

intervenienti,

aventi ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione contenuta nella comunicazione della Commissione 92/C1/03, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE indirizzata agli altri Stati membri e agli altri interessati in merito ad un aiuto accordato alla Heracles General Cement Company, in Grecia, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 4 gennaio 1992 (GU C 1, pag. 4),

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

composto dai signori J.L. Cruz Vilaça, presidente, B. Vesterdorf, A. Saggio, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 17 gennaio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Nel corso del 1983 le autorità elleniche adottavano un certo numero di misure strutturali intese a porre rimedio ai gravi turbamenti dell'economia del paese. Fra

queste misure figurava l'emanazione, il 5 agosto 1983, della «legge 1386/83 sull'organizzazione per il risanamento finanziario delle imprese» (in prosieguo: la «legge 1386/83»). Questa legge istituiva un'organizzazione denominata «Organismos oikonomikis Anasygkrotiseos Epicheiriseon» [in prosieguo: la «OAE» (Organizzazione per la ristrutturazione delle imprese)]. Ai sensi dell'art. 2 di questa legge, la OAE mira a «contribuire allo sviluppo socioeconomico del paese attraverso il risanamento finanziario delle imprese, l'importazione e l'applicazione di tecnologia straniera e lo sviluppo di tecnologia greca, l'istituzione e il funzionamento di imprese nazionalizzate o a capitale misto». Per realizzare il suo obiettivo la OAE può, in particolare, rilevare l'amministrazione e la gestione operativa delle imprese, sottoscrivere partecipazioni e concedere prestiti. L'art. 10 della legge consente la capitalizzazione dei debiti delle imprese interessate attraverso l'emissione di nuove azioni.

2 Con decreto ministeriale 7 agosto 1986 il governo ellenico applicava le norme della legge 1386/83 alla società Heracles General Cement Company (in prosieguo: la «Heracles»), il cui bilancio presentava un notevole deficit dal 1983. Esso l'assoggettava ad un regime pubblico e convertiva in capitale i debiti ch'essa aveva contratto con gli istituti di credito ellenici per un importo di 27 755 milioni di DR (dracme greche; circa 170 milioni di ECU).

3 La Heracles detiene una posizione di estrema rilevanza nel mercato greco del cemento, il quale annovera quattro grandi produttori: la Heracles, che è il più importante e occupa oltre 3 500 persone, la società Titan Cement Company SA, una delle ricorrenti nella presente causa (in prosieguo: la «Titan»), seguita poi dalle società Halkis Cement Company (in prosieguo: la «Halkis») e Halyps Cement Company.

4 La Commissione non veniva informata dalle autorità elleniche dell'emanazione della legge 1386/83, ma ne veniva a conoscenza in altro modo e il 29 ottobre 1986 avviava nei confronti di quest'ultima il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato (GU 1986, C 332, pag. 2).

Non sembra neppure che la Commissione fosse stata informata previamente dal governo ellenico che la legge 1386/83 sarebbe stata applicata alla Heracles nell'agosto 1986. Tuttavia, la Commissione ne veniva informata, dopo la concessione dell'aiuto, in seguito a contatti con concorrenti della Heracles risalenti a questo periodo. Per questo, con telex 18 settembre 1986 essa ingiungeva al governo ellenico di fornirle chiarimenti al riguardo entro sette giorni e di notificarle, eventualmente, questo caso di applicazione della legge (allegato V della risposta della Commissione ai quesiti del Tribunale, presentata il 14 settembre 1994). In seguito a questa domanda, con lettera 10 ottobre 1986 il governo ellenico forniva informazioni dettagliate, sottolineando in particolare che la conversione dei debiti della Heracles in azioni non costituiva, a suo parere, un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato (allegato III della suddetta risposta della Commissione).

6 Il procedimento avviato il 29 ottobre 1986 nei confronti della legge 1386/83 portava, il 7 ottobre 1987, all'approvazione dell'«applicazione della legge» ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato, in quanto essa mirava a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (decisione della Commissione 7 ottobre 1987, 88/167/CEE, relativa ad aiuti del governo greco a favore dell'industria greca in forza della legge 1386/83; GU L 76, pag. 18; in prosieguo: la «decisione del 1987»).

7 L'applicazione della legge veniva tuttavia subordinata ad un certo numero di «condizioni» fissate dall'art. 1 della decisione del 1987, tra le quali figura l'obbligo del governo ellenico di notificare i casi di applicazione che superino determinati limiti.

8 Nei 'considerando' della decisione la Commissione rilevava che la legge e le operazioni della OAE soddisfacevano le condizioni per l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), seconda parte, del Trattato, tenuto conto in particolare del protocollo n. 7 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica ed agli adattamenti dei trattati, riguardanti lo sviluppo economico e industriale della Grecia (GU 1979, L 291, pag. 1; in prosieguo: il «protocollo n. 7»). Questo protocollo

dispone che «in caso di applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CEE, sarà necessario tener conto degli obiettivi di espansione economica e di aumento del tenore di vita della popolazione». Dopo aver giustificato l'obbligo di notifica con un richiamo alla sentenza della Corte 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671), la Commissione concludeva che la legge soddisfaceva le condizioni di cui all'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato e ribadiva che essa deve mantenere il controllo sull'applicazione della legge (punto V della decisione del 1987).

9 Il governo ellenico veniva informato di questa decisione con una lettera della Commissione in data 17 novembre 1987. In seguito a questa lettera esso forniva, con lettera 3 dicembre 1987, informazioni ulteriori e dettagliate relative alla Heracles, pur ribadendo che, a suo parere, l'intervento di cui trattasi non poteva essere definito aiuto di Stato (allegato IV della suddetta risposta della Commissione).

10 L'8 dicembre 1987 la Titan presentava una denuncia alla Commissione contro la concessione alla Heracles dell'aiuto di cui trattasi.

11 Con lettera 15 febbraio 1988 inviata al governo ellenico la Commissione avviava un secondo procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, relativo all'aiuto concesso alla Heracles. Riscontrando un aumento delle esportazioni greche di cemento, in particolare di quelle della Heracles, verso gli altri Stati membri, essa rilevava che l'aiuto di cui trattasi avrebbe potuto falsare la concorrenza e incidere sugli scambi fra Stati membri ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, poiché la Heracles accumulava perdite dal 1983, pur prendendo parte al commercio intracomunitario. Essa ricordava poi che la sola deroga applicabile all'aiuto di cui trattasi era quella prevista dall'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato, ma la sua applicazione era subordinata a talune condizioni che non le sembravano soddisfatte nel caso della Heracles.

12 Il 9 marzo 1988 la Titan inviava alla Commissione osservazioni ulteriori circa l'aiuto concesso alla Heracles.

13 Nel corso del procedimento amministrativo, con comunicazione 88/C 124/04, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* l'11 maggio 1988 (GU C 124, pag. 4), la Commissione invitava gli interessati diversi dagli Stati membri a presentare le loro eventuali osservazioni sull'aiuto concesso alla Heracles entro un mese. Essa affermava che, «sulla base delle informazioni di cui dispone, la Commissione ritiene che l'aiuto falsi o rischi di falsare la concorrenza ed incida sugli scambi con gli Stati membri ai sensi dell'art. 92, paragrafo 1, del Trattato CEE e non possa beneficiare delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo» (sesto comma della comunicazione).

14 In seguito a questa comunicazione vari concorrenti della Heracles, fra i quali figuravano le ricorrenti nelle cause T-447/93 e T-449/93, nonché la British Cement Association (in prosieguo: la «BCA»), che agisce per conto della «United Kingdom Cement manufacturers», che è una delle ricorrenti nella causa T-448/93, protestavano presso la Commissione sostenendo che il mercato comunitario del cemento era stato gravemente sconvolto dall'intervento delle autorità elleniche, che aveva rafforzato molto la posizione concorrenziale della Heracles. In seguito, varie riunioni e scambi di lettere avvenivano fra la Commissione e le ricorrenti, da un lato, e fra la Commissione e il governo ellenico, dall'altro.

15 Il procedimento amministrativo si chiudeva con l'emanazione di una decisione di approvazione dell'aiuto contenuta nella lettera inviata al governo ellenico il 1° agosto 1991 e pubblicata il 4 gennaio 1992, in quanto «comunicazione della Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE indirizzata agli altri Stati membri e agli altri interessati in merito ad un aiuto accordato alla Heracles General Cement Company, in Grecia» (92/C 1/03; GU 1992, C 1, pag. 4).

16 Questa decisione è oggetto del presente ricorso. Nella decisione la Commissione fa riferimento, anzitutto, alla sua decisione del 1987, nella quale aveva istituito «(...) l'obbligo di notificare i casi individuali di rilievo affinché si proceda alla loro analisi sotto il profilo della loro incidenza sugli scambi comunitari e la concorrenza». Essa deplora poi che il governo ellenico non avesse notificato «l'importante caso di applicazione della legge 1386/83». Infine, esamina le informazioni fornite nel frattempo dal governo ellenico con riguardo alle «condizioni» previste dalla decisione del 1987. Essa conclude che «l'aiuto accordato nel 1986 alla Heracles mediante la conversione in capitale di parte dei suoi debiti può ora essere considerato conforme alla decisione della Commissione 7 ottobre 1987 relativa alla legge 1386/83, di cui al secondo paragrafo della presente lettera».

17 Parallelamente al procedimento relativo alla Heracles, il 3 aprile 1989 la Commissione aveva avviato un altro procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato contro un aiuto concesso, ai sensi della legge 1386/83, alla Halkis, il terzo produttore greco di cemento. Questo procedimento aveva portato alla decisione della Commissione 2 maggio 1990, 91/144/CEE, relativa ad un aiuto concesso dal governo greco ad un produttore di cemento (Halkis Cement Company; GU L 73, pag. 27; in prosieguo: la «decisione Halkis»), nella quale veniva dichiarato che l'aiuto concesso alla Halkis violava le norme contenute nell'art. 93, n. 3, del Trattato ed era incompatibile con il mercato comune, poiché non soddisfaceva i criteri per la concessione di esenzioni stabiliti dall'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato. Essa rilevava inoltre che non erano soddisfatte le condizioni per l'applicazione delle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, lett. b) e c), tenuto conto in particolare dell'aumento delle esportazioni della Halkis verso l'Italia. Essa concludeva che l'aiuto era contrario all'«interesse comune».

Procedimento

18 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 27 marzo 1992, l'Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (in prosieguo: la «AITEC»), che riunisce produttori italiani di cemento, ha proposto un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 1° agosto 1991, pubblicata il 4 gennaio 1992.

19 Del pari, con atti introduttivi depositati nella cancelleria della Corte il 30 marzo 1992, la Titan, da un lato, e la BCA nonché tre dei suoi membri, vale a dire la Blue Circle Industries plc (in prosieguo: la «Blue Circle»), la Castle Cement Ltd (in prosieguo: la «Castle») e la Rugby Group plc (in prosieguo: la «Rugby»), che sono i principali produttori di cemento del Regno Unito, dall'altro, hanno proposto ricorsi diretti ad ottenere l'annullamento della stessa decisione.

20 Le tre cause proposte dinanzi alla Corte e iscritte al ruolo con i numeri C-97/92, C-105/92 e C-106/92 sono state riunite con ordinanza del presidente della Corte 15 ottobre 1992 ai fini della fase scritta ed orale e della sentenza.

21 Con ordinanze del presidente della Corte 12 ottobre 1992 e 24 marzo 1993, la Repubblica ellenica e poi la Heracles sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta nelle tre cause in conformità delle loro domande registrate nella cancelleria della Corte, rispettivamente, il 14 e il 10 agosto 1992. Esse hanno presentato le loro memorie di intervento comuni alle tre cause riunite, rispettivamente, il 7 dicembre 1992 e il 7 luglio 1993.

22 Il 27 settembre 1993 la Corte, ai sensi dell'art. 4 della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21), ha rinviato la causa al Tribunale.

23 La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente e si è conclusa con il deposito della controreplica comune della Commissione nelle tre cause riunite il 28 gennaio 1994. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale ed ha invitato le parti, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, a rispondere per iscritto e prima dell'udienza ad una serie di quesiti.

24 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 17 gennaio 1995.

Conclusioni delle parti

25 La ricorrente AITEC conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile e fondato;

— procedere ad istruttoria;

— annullare la decisione della Commissione 1° agosto 1991 in merito ad un aiuto accordato alla Heracles, pubblicata il 4 gennaio 1992;

— condannare la Commissione alle spese;

— condannare le intervenienti a tutte le spese degli interventi.

Nella causa T-447/93 la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Le ricorrenti BCA, Blue Circle, Castle e Rugby concludono che il Tribunale voglia:

— invitare la Commissione a presentare il proprio fascicolo relativo all'aiuto concesso alla Heracles e, in ispecie, tutti i progetti di decisione che possono essere stati elaborati dagli uffici della Commissione e/o presentati alla stessa Commissione;

— annullare la decisione della Commissione 1° agosto 1991 avente la forma di una lettera al governo ellenico e pubblicata col titolo «comunicazione della Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE, indirizzata agli altri Stati membri e agli altri interessati in merito ad un aiuto accordato alla Heracles General Cement Company, in Grecia»;

— condannare la Commissione alle spese;

— condannare le intervenienti a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dalle ricorrenti nell'ambito degli interventi.

Nella causa T-448/93 la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, respingerlo in quanto infondato;

— condannare le ricorrenti alle spese.

La ricorrente Titan conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione emanata nell'ambito del procedimento ex art. 93, n. 2, nei confronti di un aiuto accordato dalla Repubblica ellenica alla Heracles, contenuta nella comunicazione 92/C 1/03;

— adottare ogni altro provvedimento che il Tribunale, nel suo prudente apprezzamento, riterrà opportuno;

— condannare la Commissione e le intervenienti alle spese sostenute dalla ricorrente.

Nella causa T-449/93 la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Nelle cause riunite da T-447/93 a T-449/93 la Repubblica ellenica, quale interveniente a sostegno delle conclusioni della Commissione, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare i ricorsi irricevibili o, in subordine, respingerli in quanto infondati;

— condannare le ricorrenti alle spese.

Nelle cause riunite da T-447/93 a T-449/93 la Heracles, quale interveniente a sostegno delle conclusioni della Commissione, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare i ricorsi irricevibili o respingerli in quanto infondati;

— condannare le ricorrenti alle spese.

Sulla ricevibilità

Sulla ricevibilità del ricorso nella causa T-449/93 (Titan)

Argomenti delle parti

26 La Commissione non formula osservazioni in merito alla ricevibilità del ricorso e lascia al Tribunale la decisione se la ricorrente soddisfi le condizioni al riguardo stabilite nella sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391), vale a dire, da un lato, una partecipazione attiva della ricorrente alla fase precontenziosa del procedimento e, dall'altro, un pregiudizio sostanziale della sua posizione concorrenziale.

27 La Repubblica ellenica, in quanto interveniente a sostegno delle conclusioni della Commissione, fa valere che la ricorrente non fornisce elementi sufficienti a dimostrare che la sua posizione concorrenziale sul mercato è stata danneggiata direttamente e individualmente dall'aiuto di cui trattasi e che essa ha subito per questo un danno. Essa ritiene quindi il ricorso irricevibile.

28 La Heracles contesta la legittimità dell'interesse di tutte le ricorrenti che, a suo parere, difenderebbero con il loro ricorso un cartello europeo dei produttori di cemento istituito in spregio del diritto comunitario della concorrenza. Essa aggiunge, contestando i dati forniti dalle ricorrenti, che la posizione concorrenziale di queste non è stata danneggiata dall'aiuto in questione, come dimostrerebbe il miglioramento dal 1986 della loro situazione finanziaria nonostante la concessione dell'aiuto.

29 La ricorrente fa valere di essere la seconda produttrice di cemento nel mercato greco e di essere legittimata a chiedere l'annullamento della decisione con cui viene autorizzata la concessione di un aiuto alla Heracles, poiché questa decisione, benché destinata al governo ellenico, la riguarda direttamente e individualmente ai sensi dell'art. 173 del Trattato nella sua qualità di concorrente principale.

30 Per quanto riguarda le condizioni elencate nella citata sentenza Cofaz e a./Commissione, la ricorrente afferma, da un lato, di aver avuto una parte importante nel procedimento investigativo della Commissione, in particolare presentando una denuncia l'8 dicembre 1987 e, in seguito, osservazioni aggiuntive (allegati 6 e 7 del ricorso). Essa sostiene, dall'altro, che l'aiuto controverso ha danneggiato la sua situazione concorrenziale e il suo tasso di redditività nel mercato del cemento, consentendo al suo principale concorrente di rafforzare artificiosamente la posizione sul mercato.

31 In relazione alle affermazioni della Repubblica ellenica, in fase di replica la ricorrente assume che essa stessa e la Heracles, le due prime produttrici di cemento in Grecia, sono direttamente concorrenti per la quasi totalità delle loro vendite, non soltanto nel mercato greco, ma anche nei mercati di esportazione.

32 Infine, la ricorrente aggiunge di essere direttamente interessata dalla decisione controversa, in quanto questa consente alla Heracles di conservare il beneficio dell'aiuto, mentre avrebbe dovuto ingiungerle il rimborso dello stesso.

Giudizio del Tribunale

33 Secondo l'art. 173 del Trattato, qualsiasi persona fisica o giuridica può impugnare una decisione destinata ad un terzo solo se questa la riguarda direttamente e individualmente. Quindi, il diritto di azione delle ricorrenti dipende dal se esse siano interessate in modo diretto e individuale dalla decisione destinata al governo ellenico.

34 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che le norme del Trattato relative al diritto di azione degli amministrati non possono essere interpretate restrittivamente. I soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere di essere riguardati ai sensi dell'art. 173 del Trattato solo se detta decisione li riguarda a causa di determinate qualità loro particolari o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e quindi li distingua in modo analogo ai destinatari (sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220).

35 A questo proposito, la Corte ha dichiarato che, nei casi in cui un regolamento offre alle imprese denuncianti garanzie procedurali che consentano loro di chiedere alla Commissione di accertare un'infrazione delle norme comunitarie, dette imprese devono disporre di un'azione a tutela dei loro interessi legittimi (v. sentenza Cofaz e a./Commissione, dianzi citata, punto 23).

36 Si deve esaminare sotto questo profilo la parte avuta dall'impresa nell'ambito del procedimento precontenzioso, poiché la Corte ha ammesso, come elemento che dimostra che l'atto riguarda l'impresa ai sensi dell'art. 173 del Trattato, il fatto che l'impresa stessa sia stata all'origine della denuncia che ha dato luogo alle indagini, che le sue osservazioni siano state sentite e che lo svolgimento del procedimento

sia stato ampiamente determinato dalle sue osservazioni (sentenza 20 marzo 1985, causa 264/82, Timex Corporation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 849).

37 Le stesse considerazioni valgono per le imprese che hanno avuto una parte analoga nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 93 del Trattato se, però, la loro posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione impugnata. Infatti, l'art. 93, n. 2, riconosce in generale alle imprese interessate la facoltà di presentare osservazioni alla Commissione, senza fornire tuttavia precisazioni supplementari (v. citata sentenza Cofaz e a./Commissione, punti 24 e 25).

38 Per quanto riguarda la parte avuta dalla ricorrente nell'ambito del procedimento ex art. 93 del Trattato, occorre rilevare che l'8 dicembre 1987 la ricorrente ha presentato una denuncia dettagliata alla Commissione avverso l'aiuto concesso alla Heracles (allegato 6 del ricorso) ed ha fornito informazioni circostanziate nel corso del procedimento (v. le memorie del 9 marzo e del 9 giugno 1988, allegati 7 e 8 del ricorso).

39 Per quanto riguarda il punto se la posizione della ricorrente sul mercato sia stata sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di cui trattasi, va rilevato che la ricorrente ha posto l'accento proprio sul fatto che la sua redditività è stata colpita dall'aiuto controverso, in quanto quest'ultimo avrebbe consentito al suo principale concorrente di rafforzare la sua posizione concorrenziale sul mercato. Infatti, la redditività delle sue vendite sul mercato interno è diminuita a causa dei prezzi di vendita artificiosamente bassi, imposti dal governo ellenico, che la Heracles era in grado di praticare in virtù degli aiuti di cui godeva. Dopo l'abrogazione del controllo interno dei prezzi nel 1989, il governo ellenico si sarebbe avvalso della sua partecipazione maggioritaria nella Heracles per mantenere i prezzi ad un livello artificiosamente basso. Con le tabelle allegate alla replica la ricorrente ha dimostrato che essa stessa e la Heracles, le due più grandi produttrici greche di cemento, sono

direttamente in concorrenza per la quasi totalità delle loro vendite, non solo sul mercato greco, ma anche sul mercato di esportazione, il che è confermato da un documento esibito dalla Heracles, vale a dire l'allegato 3 della memoria di intervento. L'allegato 4 della detta memoria di intervento consente anche di dimostrare che questo rapporto di concorrenza esiste [«In talune circostanze la Titan potrebbe ritirarsi unilateralmente dal Regno Unito (...) [pur] sapendo che la Heracles la sostituirebbe probabilmente a Tilbury»].

40 Senza che occorra, in sede di esame della ricevibilità, pronunciarsi in modo definitivo sui rapporti di concorrenza tra la ricorrente e la Heracles, è sufficiente rilevare che, contrariamente alla valutazione della Repubblica ellenica e della Heracles, la ricorrente ha indicato in modo pertinente, tenendo conto di queste specifiche circostanze, i motivi per i quali la decisione della Commissione può ledere i suoi interessi, danneggiando sostanzialmente la sua posizione sul mercato (v. citata sentenza Cofaz e a./Commissione, punto 28).

41 Quanto al punto se la ricorrente sia interessata in modo diretto, basta osservare che la decisione della Commissione che conclude per la compatibilità con il Trattato dell'aiuto di cui trattasi ha lasciato impregiudicati gli effetti dell'aiuto controverso, mentre la ricorrente aveva chiesto alla Commissione una decisione di soppressione o modifica dell'aiuto in questione. Stando così le cose, si deve quindi ammettere che la ricorrente è direttamente interessata dalla decisione controversa (v. citata sentenza Cofaz e a./Commissione, punto 30).

42 Ne consegue che l'atto impugnato riguarda la ricorrente direttamente e individualmente ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

Sulla ricevibilità del ricorso nella causa T-447/93 (AITEC)

Argomenti delle parti

43 La Commissione, senza sollevare eccezione di irricevibilità formale, invita il Tribunale ad esaminare la ricevibilità del ricorso. Essa dubita che la ricorrente, in quanto associazione di categoria dei produttori di cemento, sia direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata ai sensi dell'art. 173 del Trattato, anche ammesso che riunisca tutti i produttori del settore interessato nel suo paese.

44 La Commissione si richiama alla citata sentenza Cofaz e a./Commissione per sostenere che la seconda condizione, in base alla quale la posizione concorrenziale della ricorrente dovrebbe essere sostanzialmente danneggiata dalla decisione impugnata, non può essere soddisfatta poiché la ricorrente, in quanto associazione, non ha una posizione concorrenziale sul mercato di cui trattasi. La fondatezza di questa tesi sarebbe stata confermata dalla Corte nelle sentenze 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219), e 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125), le quali avrebbero subordinato il diritto di azione di un ente di categoria o di un'associazione a condizioni estremamente rigorose che la ricorrente non soddisferebbe.

45 Inoltre, la Commissione contesta il fatto che la ricorrente sia stata una sua interlocutrice privilegiata e sottolinea che quest'ultima non ha dimostrato sotto quale aspetto i propri interessi di associazione siano stati danneggiati dalla decisione controversa.

46 La Repubblica ellenica, in quanto interveniente, sostiene espressamente che il ricorso è irricevibile per gli stessi motivi. Essa ritiene che la ricorrente non fornisca elementi di prova sufficienti per dimostrare che la sua posizione concorrenziale sul

mercato è stata danneggiata direttamente e individualmente dal provvedimento di cui trattasi o che essa ha subito per questo un danno.

47 L'interveniente Heracles aggiunge che le sue esportazioni verso il resto della Comunità sono iniziate nel 1986, non a causa del provvedimento di aiuto di cui trattasi, ma a causa del fatto che i mercati verso i quali i produttori greci esportavano tradizionalmente il cemento, come l'Egitto, avevano cessato di costituire sbocchi per le loro esportazioni. Del resto, lo stesso anno e per gli stessi motivi la Titan avrebbe anche iniziato ad esportare cemento nel resto della Comunità.

48 La ricorrente sostiene che il suo ricorso è ricevibile. Essa fa riferimento al suo scopo sociale, che è quello di tutelare gli interessi tecnoeconomici dei produttori di cemento dell'Italia e al fatto che 30 dei 42 produttori italiani di cemento figurano tra i suoi membri.

49 Quanto alla prima delle condizioni elencate nella sentenza Cofaz e a./Commissione, essa fa valere che nel procedimento precontenzioso ha fornito molte informazioni precise e dettagliate alla Commissione ed è stata così la sua interlocutrice privilegiata, circostanza che questa avrebbe del resto espressamente riconosciuto. In quanto organizzazione rappresentativa dei suoi membri, essa avrebbe quale scopo statutario quello di difendere i loro interessi e sarebbe la sola in grado di raccogliere in modo obiettivo e riservato le informazioni necessarie per la tutela degli interessi comuni dei propri membri.

50 La ricorrente assume che anche la seconda condizione fissata dalla Corte nella sentenza Cofaz e a./Commissione è soddisfatta. Infatti, la giurisprudenza della Corte si sarebbe evoluta progressivamente. Dopo aver ritenuto inizialmente che un'associazione la quale agisce in qualità di rappresentante di una categoria di imprenditori non possa essere interessata individualmente da un atto che danneggia gli interessi generali di questa categoria, essa avrebbe poi riconosciuto che associazioni od organizzazioni di categoria sono individualmente interessate se hanno difeso gli

interessi dei propri membri nel corso del procedimento amministrativo ed esse stesse o gli operatori che rappresentano sono in concorrenza con il (i) beneficiario (beneficiari) dell'aiuto contestato. Quest'evoluzione della giurisprudenza emergerebbe dalla citata sentenza Van der Kooy e a./Commissione, la quale non avrebbe definito le condizioni oggettive che devono essere soddisfatte dalle associazioni ricorrenti, ma farebbe dipendere la ricevibilità dei ricorsi dalle singole circostanze di ciascun caso di specie. Questo nuovo orientamento della giurisprudenza troverebbe origine nell'ordinanza della Corte 30 settembre 1992, causa C-295/92, Landbouwschap/Commissione (Racc. pag. I-5003), sarebbe proseguito nella citata sentenza CIRFS e sarebbe stato confermato in seguito nelle sentenze della Corte 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; v. anche sentenza 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione, Racc. pag. 3809). Queste due ultime sentenze avrebbero sancito il diritto per tutte le «parti interessate» ai sensi dell'art. 93, n. 2, e quindi in particolare per le organizzazioni di categoria, di proporre ricorso d'annullamento.

51 La ricorrente ritiene che le circostanze del caso di specie debbano indurre il Tribunale a dichiarare il ricorso ricevibile. Infatti nel ricorso essa rileva di essersi richiamata alle osservazioni che aveva formulato nell'ambito del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato e, più in particolare, alle osservazioni che aveva trasmesso con lettera 7 giugno 1988 alla Commissione (allegato 4 del ricorso), e che nella replica essa si è basata su varie tabelle e dati per dimostrare che i suoi membri sono in concorrenza con la Heracles. Essa ha fatto osservare che dodici dei suoi membri (singolarmente nominati), i quali operavano nei porti in cui venivano sbarcate le merci esportate dalla Heracles, hanno perso, in termini di quote di mercato, l'equivalente dell'aumento delle esportazioni della Heracles, il che costituirebbe una perdita complessiva di circa 186 miliardi di LIT (v. pagg. 23 e 26 nonché nota 26 della replica).

52 Infine, la ricorrente aggiunge che sarebbe in contrasto con le esigenze di una corretta amministrazione della giustizia ammettere inizialmente che un'associazione presenti gli argomenti e difenda gli interessi dei suoi membri nel procedimento precontenzioso — per agevolare i rapporti con la Commissione — ed esigere poi che ciascuno dei membri dell'associazione proponga ricorso.

Giudizio del Tribunale

53 Occorre esaminare se, come nella causa T-449/93 (Titan), la ricorrente sia direttamente e individualmente interessata dalla decisione controversa. Tuttavia, essendo la ricorrente un'associazione che non produce essa stessa cemento, i suoi interessi vanno valutati in modo diverso da quelli della ricorrente Titan.

54 In questo contesto va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, la tutela di interessi generali non è sufficiente per dimostrare la ricevibilità di un ricorso d'annullamento proposto da un'associazione (sentenza della Corte 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio, Racc. pag. 879, in particolare pagg. 897 e 898; ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et de vins de pays/Commissione, Racc. pag. 2429, in particolare pag. 2432, e sentenza della Corte 10 luglio 1986, causa 282/85, DEFI/Commissione, Racc. pag. 2469, punti 16-18).

55 A questo proposito, il Tribunale rileva che la ricorrente fa valere che la posizione concorrenziale di taluni dei suoi membri è stata sostanzialmente danneggiata. Essa sostiene che con le osservazioni formulate durante il procedimento amministrativo ha dimostrato che sarebbero stati colpiti interessi specifici di taluni dei suoi membri.

56 Il Tribunale constata che nelle osservazioni trasmesse alla Commissione il 7 giugno 1988 (v. allegato 4 del ricorso) la ricorrente, riferendosi ad una tabella 3 (pag. 3), ha osservato che l'aiuto di cui trattasi aveva provocato distorsioni della concorrenza e che le imprese più interessate, menzionate a titolo di esempio nella suddetta tabella 3, avrebbero dovuto bloccare taluni impianti di cottura e chiudere talune unità produttive. Inoltre, questa tabella contiene stime, per porto di sbarco, delle potenziali

importazioni a partire dalla Repubblica ellenica, poste a confronto con la produzione delle unità produttive delle società italiane vicine. Così essa confronta, in particolare, la produzione individuale di cemento delle società Italcementi, Cementir e Moccia nel 1987 ed il loro personale con le stime delle potenziali importazioni attraverso i porti di Chioggia, Livorno e Napoli.

57 Analogamente, la ricorrente ha sostenuto nella replica (pag. 26 e nota 26) che dodici dei suoi membri, stabiliti nelle zone di sbarco delle importazioni greche, tra le quali figurano le società Cementir, Moccia e Italcementi, hanno subito perdite per un importo complessivo stimato in 186 miliardi di LIT.

58 Il Tribunale ritiene che, presentando questi diversi elementi, la ricorrente abbia indicato in modo pertinente che la posizione concorrenziale sul mercato italiano di almeno tre dei suoi membri è stata danneggiata dalle importazioni di cemento greco favorite dall'aiuto di cui trattasi. Se è esatto che la ricorrente non si è limitata a difendere gli interessi di queste imprese, poiché le ha citate come esempi del pericolo che correva l'industria italiana del cemento nel suo complesso, ciò non toglie che, presentandole come appartenenti al gruppo delle imprese «più interessate» (pag. 3 dell'allegato 4 del ricorso), essa ha fatto valere la loro situazione individuale. Il ricorso contiene quindi un'illustrazione della posizione concorrenziale di queste imprese, che le caratterizza rispetto alle altre imprese del settore.

59 Peraltro, occorre aggiungere che se queste tre imprese, che hanno preso parte al procedimento amministrativo per il tramite della Confindustria e della AITEC (v. allegato 4 del ricorso), avessero proposto un ricorso d'annullamento riferendosi ai dati del ricorso in oggetto esaminati in precedenza, tale ricorso sarebbe stato ricevibile poiché esse avrebbero così indicato in modo pertinente, attraverso l'allegato 4 del ricorso in oggetto, che la loro posizione sul mercato rischiava di essere sostan-

zialmente danneggiata dall'aiuto approvato con la decisione della Commissione, il che basterebbe a dimostrare che esse erano individualmente interessate ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Quanto al se esse siano direttamente interessate, occorre rinviare al punto 42 della presente sentenza.

60 Stando così le cose, va rilevato che la ricorrente ha difeso gli interessi individuali di taluni dei suoi membri, pur tentando nello stesso tempo di tutelare quelli di tutto il settore. A differenza delle ricorrenti nelle cause menzionate nel punto 54, si può ritenere che la ricorrente, proponendo il ricorso, si sia sostituita ad almeno tre dei suoi membri, i quali — tenuto conto degli elementi contenuti nel ricorso — avrebbero potuto proporre essi stessi un ricorso ricevibile. Nel caso di specie il Tribunale ritiene quindi che il ricorso collettivo proposto attraverso l'associazione presenti dei vantaggi procedurali, in quanto consente di evitare la proposizione di un numero elevato di ricorsi diversi diretti contro le stesse decisioni, senza che l'art. 173 del Trattato rischi di essere eluso attraverso tale ricorso collettivo.

61 Va aggiunto che la ricorrente, rappresentando gli interessi di taluni dei suoi membri durante il procedimento amministrativo e dinanzi al Tribunale, ha agito in conformità all'art. 3 del suo statuto, il quale dispone che il suo scopo è, in particolare, quello «(...) di tutelare gli interessi tecnoeconomici della categoria per lo sviluppo dell'economia del settore».

62 Ne consegue che la ricorrente, avendo tutelato, nell'ambito di un procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, gli interessi di taluni dei suoi membri conformemente ai poteri conferitile dal suo statuto, senza che i membri in questione si siano opposti, e avendo dimostrato che questi membri sono direttamente e individualmente interessati da una decisione della Commissione, dev'essere considerata individualmente interessata ai sensi dell'art. 173 del Trattato e non essere equiparata ad un'associazione che non ha preso parte al procedimento amministrativo o che vi ha tutelato solo interessi generali.

63 Quanto al se la ricorrente sia direttamente interessata dalla decisione impugnata, occorre rinviare al punto 41 della presente sentenza. La decisione ha lasciato impregiudicati tutti gli effetti dell'aiuto controverso, mentre la ricorrente aveva chiesto, nell'interesse dei suoi membri in precedenza menzionati, una decisione della Commissione che sopprimesse o modificasse l'aiuto di cui trattasi.

Sulla ricevibilità del ricorso nella causa T-448/93 (BCA e a.)

Argomenti delle parti

64 Questo ricorso è proposto dalla BCA e da tre società, che ne sono membri: la Blue Circle, la Castle e la Rugby. Queste tre imprese sono le prime tre industrie cementiere del Regno Unito, di cui rappresentano la quasi totalità della produzione di cemento. La BCA è subentrata alla «Cement Makers Federation» (CMF), che era fino al 1987 l'associazione commerciale dell'industria cementiera britannica, della quale le tre imprese erano del pari membri. La BCA ha in particolare lo scopo di «rappresentare, promuovere e tutelare la produzione di cemento e gli interessi delle persone che vi operano», nonché di «agire come canale di comunicazione tra i membri dell'associazione e (...) le organizzazioni sovrannazionali e i loro rispettivi dipartimenti e agenzie», e anche, «con ogni mezzo possibile, di promuovere, sostenere o impugnare provvedimenti legislativi o di altro tipo in Gran Bretagna o altrove» [v. «Memorandum of Association», par. 3 (b), (h) e (i), allegato del ricorso].

65 La Commissione esprime dubbi in merito alla ricevibilità del ricorso come nella causa T-447/93 (v. i precedenti punti 43 e 44).

66 Da un lato, essa dubita che le tre ricorrenti abbiano avuto una parte attiva nel procedimento amministrativo e che tale parte sia stata sufficientemente rilevante, in quanto soltanto la BCA avrebbe reagito, e unicamente con una brevissima lettera 9 giugno 1988, nella quale non indicava il nome delle imprese da essa rappresentate.

67 Dall'altro, essa sostiene, in ciò appoggiata dalla Repubblica ellenica e dalla Heracles, che le ricorrenti non hanno neppure dimostrato in modo sufficiente e inequivocabile da quale punto di vista l'aiuto concesso alla Heracles abbia danneggiato direttamente e individualmente la loro posizione sul mercato, soprattutto per quanto riguarda la BCA, la quale, in quanto associazione di categoria, non può essere danneggiata nei propri interessi da questo aiuto.

68 Le ricorrenti ritengono il loro ricorso ricevibile poiché sono direttamente e individualmente interessate dalla decisione impugnata, come prescrive l'art. 173 del Trattato, nell'interpretazione datagli dalla Corte, in particolare nella citata sentenza Cofaz e a./Commissione.

69 Per quanto riguarda la loro partecipazione al procedimento, le imprese fanno valere che si erano già espresse riguardo all'aiuto concesso alla Heracles — direttamente e attraverso la loro associazione, all'epoca la CMF — in particolare nelle riunioni con i membri della Commissione Lord Cockfield e il signor Sutherland il 5 settembre 1986, i signori Narjes e Sutherland il 29 settembre 1986 e il signor Sutherland il 6 novembre 1986. Esse sarebbero state così le prime a presentare denuncia contro questo aiuto illecito. Esse aggiungono che, se già il 18 settembre 1986 la Commissione ha chiesto informazioni al governo ellenico in merito all'aiuto controverso, ciò è dovuto alle informazioni che le avevano comunicato le ricorrenti in precedenza. Inoltre, le ricorrenti si richiamano alle osservazioni scritte da esse presentate, per il tramite della BCA, il 9 giugno 1988, in risposta alla comunicazione della Commissione del 1988.

70 Per quanto riguarda il pregiudizio per la loro posizione sul mercato, le ricorrenti rilevano che la Commissione stessa ha constatato che la Heracles era responsabile dal 1986 di quasi la metà di tutte le esportazioni greche di cemento e di circa il 70% delle importazioni greche di cemento nel Regno Unito. Inoltre, l'aiuto controverso avrebbe reso possibile un sensibile incremento del volume delle esportazioni della Heracles verso il Regno Unito: da 12 500 tonnellate nel 1986 le importazioni della Heracles sarebbero passate a 480 000 tonnellate nel 1990 (allegato 2 della replica). Esse ne desumono che la loro posizione è stata sensibilmente danneggiata dall'aiuto concesso alla Heracles, compromettendo gravemente la loro posizione sul mercato di cui trattasi a lungo termine. Gli elementi emersi nell'ambito del procedimento richiamato dalla Heracles contro un cartello europeo del cemento confermerebbero la loro analisi dell'effetto dell'aiuto, in quanto dimostrerebbero che, in un mercato come quello del cemento, una modifica anche lieve del volume delle importazioni inciderebbe sensibilmente sull'andamento dei prezzi.

71 Nella fase orale del procedimento la BCA ha sottolineato di rappresentare tutti i produttori di cemento del Regno Unito. Le ricorrenti hanno precisato che il Regno Unito, a causa del numero e della situazione dei suoi porti, è uno dei mercati europei sui quali è più forte la concorrenza per quanto riguarda la vendita di cemento.

72 Le ricorrenti aggiungono che nella citata sentenza Cook/Commissione la Corte ha reso più elastiche le condizioni di ricevibilità dei ricorsi elencate nella pure citata sentenza Cofaz e a./Commissione, nel senso che chiunque abbia preso parte effettivamente ad un procedimento promosso dalla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato sarebbe legittimato a proporre ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato per quanto riguarda la decisione della Commissione di chiudere il procedimento.

73 Nella controreplica la Commissione si richiama alle citate sentenze della Corte Van der Kooy e a./Commissione e CIRFS/Commissione per sostenere che la BCA, in quanto associazione di imprese, non ha diritto di azione (v. il precedente punto 44).

74 Inoltre, la Commissione aggiunge che non vi erano esportazioni di cemento greco nel Regno Unito prima del 1986, il che escluderebbe che la posizione concorrenziale delle ricorrenti abbia potuto essere danneggiata nel momento in cui è stato concesso l'aiuto.

Giudizio del Tribunale

75 Si deve anzitutto esaminare la ricevibilità del ricorso, in quanto proposto dalle ricorrenti Blue Circle, Castle e Rugby, con riguardo ai criteri definiti in precedenza (v. punti 33-37).

76 Per quanto riguarda la loro partecipazione alla preparazione del procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, il Tribunale rileva che le ricorrenti, in base ai loro fascicoli interni e senza essere smentite dalla Commissione, hanno affermato che i loro rappresentanti e quelli della CMF hanno preso parte alle riunioni che si sono svolte con rappresentanti della Commissione il 5 e il 29 settembre, nonché il 6 novembre 1986. La riunione del 5 settembre 1986 mirava in particolare ad esaminare l'aiuto concesso ai produttori greci attraverso una riduzione dei loro debiti nei confronti di compagnie nazionali di elettricità. Nella riunione del 29 settembre 1986 le imprese britanniche hanno evidenziato la conversione in capitale dei debiti della Heracles. Prima della riunione del 6 novembre 1986 i dirigenti delle imprese e i rappresentanti della CMF hanno preparato un promemoria per questa riunione che conteneva, in particolare, un esame dettagliato della situazione della Heracles, prima e dopo la conversione dei debiti, nonché di tutti gli effetti di distorsione dell'aiuto.

77 Di fronte ad affermazioni così precise delle ricorrenti la Commissione non può limitarsi a dichiarare di essere nell'impossibilità di confermare o negare che si siano svolte tali riunioni perché non ha potuto rinvenirne la minima traccia scritta (v.

risposta della Commissione 14 dicembre 1994), tanto più che la lettera della BCA alla Commissione del 9 giugno 1988 conferma che dei contatti tra gli «UK cement makers» e la Commissione hanno avuto luogo nel 1986. Pertanto, va rilevato che le ricorrenti hanno preso parte alla preparazione del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

78 Rimane quindi da esaminare se le ricorrenti abbiano anche preso parte al procedimento ex art. 93, n. 2, dopo la sua instaurazione da parte della Commissione. A tal fine, si deve esaminare il contenuto della lettera 9 giugno 1988 della ricorrente BCA. In questa lettera, da un lato, la BCA fa riferimento alle riunioni cui hanno preso parte nel 1986 i produttori di cemento del Regno Unito (the UK cement makers). Dall'altro, essa afferma che i produttori del Regno Unito in tale sede «ribadiscono» le loro obiezioni. Essendo i produttori di cui trattasi quelli che hanno partecipato alle riunioni del 1986, fra i quali figurano quindi le tre ricorrenti, si deve rilevare che queste ultime nel 1988 hanno ribadito le loro obiezioni per il tramite della BCA ed hanno quindi preso parte anche al procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

79 Peraltro, la Commissione non può asserire, come ha fatto nel corso dell'udienza, che la partecipazione delle ricorrenti si sia limitata soltanto ad una frase nella quale si spiegava che gli aiuti concessi alla Heracles avrebbero falsato la concorrenza e avrebbero inciso sul commercio intracomunitario. Infatti, «ribadendo» le obiezioni formulate nel 1986, le ricorrenti hanno fatto chiaramente riferimento a tutta la discussione avuta con la Commissione nel 1986.

80 Per quanto riguarda il pregiudizio per la loro posizione sul mercato, il Tribunale rileva che le tre imprese, le quali sono le prime tre produttrici di cemento nel Regno Unito, hanno indicato in modo pertinente che la loro situazione concorrenziale è danneggiata dalla decisione della Commissione, in quanto questa rafforza conside-

revolmente la situazione finanziaria del loro concorrente greco, la Heracles, e le consente in tal modo di esportare e di offrire prezzi più competitivi che in precedenza nel Regno Unito. Il Tribunale rileva che nella fase di esame della ricevibilità gli elementi dedotti dalle ricorrenti sono sufficienti ad attestare che la decisione della Commissione può danneggiare sostanzialmente la loro posizione sul mercato di cui trattasi e le riguarda quindi individualmente.

81 Quanto alla questione se la ricorrente sia direttamente interessata dalla decisione impugnata, occorre rinviare al punto 41 della presente sentenza.

82 Trattandosi di un unico ricorso, non occorre esaminare la legittimazione ad agire della ricorrente BCA (v. citata sentenza CIRFS e a./Commissione, punto 31).

Sull'interesse ad agire delle tre ricorrenti

83 Il Tribunale ritiene che va infine esaminata l'obiezione formulata dalla Heracles avverso la ricevibilità dei tre ricorsi e relativa alla natura illegittima dell'«interesse» delle ricorrenti, il cui ricorso mirerebbe a tutelare un presunto cartello di produttori europei di cemento.

84 Al riguardo va rilevato che la Heracles non ha precisato il nesso che sussisterebbe fra il ricorso e questo presunto cartello. Poiché non è stata dimostrata la pertinenza dell'argomento della Heracles nel presente procedimento, nulla consente di affermare che manchi l'interesse ad agire delle ricorrenti. Va aggiunto che la decisione della Commissione in merito all'esistenza di tale cartello non è ancora diventata definitiva, poiché è oggetto di un altro procedimento dinanzi al Tribunale.

85 Da quanto precede risulta che i tre ricorsi sono ricevibili.

Nel merito

86 La ricorrente Titan deduce vari motivi a sostegno del proprio ricorso d'annullamento. Il Tribunale ritiene che occorre esaminare due di questi motivi relativi, uno, all'inapplicabilità delle deroghe previste dall'art. 92, n. 2, del Trattato e dei principi generali di cui all'art. 92, n. 3, e, l'altro, all'inapplicabilità dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato.

87 La ricorrente AITEC deduce quattro motivi a sostegno del proprio ricorso d'annullamento. Il Tribunale ritiene che si deve esaminare, unitamente ai motivi dedotti dalla Titan, quello relativo ad una violazione della decisione del 1987 e alla mancata osservanza dell'obbligo di esaminare l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari, poiché si confonde con questi, nonché gli argomenti dedotti dalla ricorrente nell'ambito del terzo motivo (violazione dell'art. 190 del Trattato), riguardanti un presunto errore della Commissione sul rapporto fra la produzione esportata e la produzione complessiva della Heracles.

88 Le ricorrenti BCA, Blue Circle, Castle e Rugby deducono sostanzialmente tre motivi a sostegno dei loro ricorsi d'annullamento. Vanno esaminati più specificamente gli argomenti delle ricorrenti relativi al mancato esame della compatibilità dell'aiuto con il mercato comune (terza parte del primo motivo) e all'erroneità della valutazione dei fatti rispetto, in particolare, alla decisione del 1987, alla decisione Halkis e al trasferimento negli altri Stati membri dell'onere provocato dalla sovraccapacità strutturale dell'industria greca del cemento (quinta parte del primo motivo).

Motivi e argomenti delle parti nella causa T-449/93 (Titan)

1. L'inapplicabilità delle deroghe previste dall'art. 92, n. 2, del Trattato e dei principi generali di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato

89 In via preliminare la ricorrente osserva che la conversione in capitale dei debiti della Heracles, operata dal governo ellenico attraverso la OAE, costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Questo aiuto sarebbe discriminatorio, falserebbe la concorrenza fra la Heracles e gli altri produttori sia in Grecia sia nel mercato comune e inciderebbe sugli scambi fra gli Stati membri.

90 La Commissione e la Repubblica ellenica ammettono che il provvedimento di cui ha goduto la Heracles costituisce un aiuto che falsa o rischia di falsare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

91 Tuttavia, la Heracles mette in dubbio che il provvedimento di cui trattasi costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, anche se riconosce che tale questione presenta per essa solo un interesse teorico. Infatti, essa ritiene che un grande creditore privato avrebbe agito come la OAE ed avrebbe investito l'importo di cui trattasi per salvaguardare il proprio investimento. Del resto questa strategia avrebbe avuto successo, poiché il governo ellenico sarebbe riuscito a vendere la sua partecipazione nella Heracles alla società Calcestruzzi e all'istituto bancario nazionale.

92 Dopo aver osservato che l'aiuto di cui trattasi non poteva fruire di nessuna delle deroghe previste dall'art. 92, n. 2, del Trattato, la ricorrente fa valere che la Commissione ha interpretato erroneamente i principi generali di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato, non tenendo conto del fatto che le deroghe in esso previste vanno interpretate stricto sensu per salvaguardare il buon funzionamento del mercato comune.

93 La ricorrente assume che la Commissione non ha valutato l'aiuto in base ai principi del diritto e della politica comunitaria ed ha omesso di inquadrare questo aiuto nel contesto complessivo dell'industria e del mercato comunitario del cemento, come prescrive l'art. 92, n. 1, del Trattato. La Commissione avrebbe così consolidato il vantaggio illecito attribuito alla Heracles, tanto più che nello stesso tempo ha condannato, nell'ambito di un procedimento parallelo, un aiuto concesso alla Halkis.

94 La ricorrente sostiene che la decisione del 1987 e le condizioni da essa imposte costituiscono un ambito insufficiente e inadeguato per valutare la compatibilità dell'aiuto con il diritto comunitario. Essa ritiene che la Commissione abbia concluso «che l'aiuto (...) può ora essere considerato compatibile» con la decisione del 1987, senza prendere in considerazione l'effetto dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari, poiché si è limitata, per giustificare il suo mutato atteggiamento rispetto al 1987, a far notare che il governo ellenico aveva risposto alle obiezioni formulate dalla Commissione.

95 Nella replica la ricorrente afferma che il fatto che la legge quadro sia stata dichiarata compatibile con il Trattato in generale, pur non avendo essa stessa alcun effetto tangibile, non dispensava la Commissione dall'obbligo di esaminare se interventi mirati della OAE fossero compatibili con la decisione del 1987 e con il Trattato. Nella decisione del 1987 la Commissione, anziché cercare di creare un ambito generale esauriente, avrebbe invece preteso che i casi importanti le fossero notificati singolarmente. Dai 'considerando' della decisione emergerebbe che la Commissione si proponeva di valutare tali casi in base ai principi da essa tradizionalmente applicati in materia di aiuti di Stato.

96 La Commissione ammette che l'aiuto alla Heracles «falsava o rischiava di falsare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato», ma ritiene che l'aiuto de quo

potesse godere della deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato, dato che era destinato a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia greca e soddisfaceva le condizioni elencate nella decisione del 1987, la quale definiva l'ambito giuridico applicabile nel caso di specie. Questa decisione autorizzava il regime generale istituito dalla legge 1386/83 e, con ciò stesso, i provvedimenti specifici adottati nell'ambito di questa, purché soddisfacessero i soli requisiti fissati nella decisione quadro (v. le conclusioni dell'avvocato generale Darmon relative alla sentenza 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, in particolare pag. 6487).

97 La Commissione aggiunge che il fatto che l'aiuto di cui trattasi fosse già stato concesso prima che fosse emanata la decisione del 1987 è al riguardo irrilevante, poiché all'atto dell'emanazione di questa decisione essa sapeva che la legge era già stata applicata in passato. Nella decisione essa avrebbe chiaramente indicato al governo ellenico che tutti i provvedimenti di attuazione rilevanti della legge andavano notificati a prescindere dal fatto che fossero stati adottati prima o dopo la decisione del 1987.

98 La Repubblica ellenica, appoggiando la Commissione al riguardo, sottolinea, come la Heracles, che la decisione del 1987 costituisce l'ambito giuridico della decisione controversa e che, non essendo mai stata messa in discussione, è divenuta giuridicamente inoppugnabile. Orbene, questa decisione del 1987 avrebbe ammesso che la legge 1386/83 poteva godere della deroga prevista dal combinato disposto dell'art. 92, n. 3, lett. b), seconda parte, del Trattato e del protocollo n. 7.

99 Peraltro essa sostiene che la Commissione ha esaminato la posizione concorrenziale della Heracles rispetto a quella dei suoi principali concorrenti europei dopo il provvedimento di aiuto di cui trattasi. Essa avrebbe rilevato che dopo il 1985 i mercati nei quali era presente la Heracles in paesi terzi si erano notevolmente ridotti e che

la Heracles avrebbe quindi cercato nuovi mercati. Ma avrebbe constatato che la Heracles deteneva soltanto una quota limitata di tutte le esportazioni greche di cemento verso l'Italia, vale a dire il 34%, mentre la quota restante era detenuta essenzialmente dalla Titan. La Repubblica ellenica ne desume che l'affermazione relativa al mancato esame della posizione concorrenziale della Heracles rispetto agli altri produttori è infondata.

100 La Repubblica ellenica aggiunge che dal paragrafo V, quinto comma, della decisione del 1987 emerge che il rischio di turbamento del mercato comunitario del cemento è stato sufficientemente preso in considerazione nell'ambito di questa decisione.

101 La Heracles assume che la Commissione ha dimostrato, nell'ambito di un procedimento diretto contro un cartello europeo di produttori di cemento, che le sue esportazioni costituivano la minaccia principale per i produttori europei e «rischiavano» di creare un commercio di cemento intracomunitario che fino ad allora non era esistito. Orbene, l'applicazione dell'art. 92 del Trattato esigerebbe che esista un commercio fra gli Stati membri. Essa conclude che, in assenza di commercio intracomunitario, l'art. 92 del Trattato non era applicabile. Essa aggiunge che le esportazioni greche di cemento negli altri Stati membri sono iniziate solo nel 1986.

102 Nella controreplica la Commissione fa valere che la decisione del 1987, autorizzando il regime generale di aiuti, in quanto era destinato a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, limitava fortemente il suo potere discrezionale per quanto riguarda gli aiuti specifici. Nondimeno, essa avrebbe verificato se l'aiuto fosse collegato ad un progetto di ristrutturazione e se la Heracles avesse aumentato la sua capacità produttiva e se avesse intenzione di rilevare una delle imprese che accusavano delle perdite, aumentando così la sua capacità produttiva e falsando la concorrenza. In tal modo, essa avrebbe sufficientemente valutato gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza intracomunitaria.

2. L'inapplicabilità dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato

103 La ricorrente fa valere che, contrariamente a quanto afferma la decisione controversa, la deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato non si applica agli aiuti di cui trattasi. La ricorrente ribadisce che la Commissione non poteva eludere l'obbligo ad essa incombente di esaminare la compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con lo stesso Trattato, richiamandosi esclusivamente alla decisione del 1987. Infatti, questa decisione è successiva alla concessione dell'aiuto. Orbene, la Commissione era tenuta ad esaminare la compatibilità dell'aiuto con il Trattato al momento della sua concessione e con riguardo all'ambito giuridico all'epoca vigente. Di conseguenza, la decisione del 1987 non può costituire il fondamento dell'esame al quale doveva procedere la Commissione. Infine, la ricorrente riafferma che nella decisione Halkis la Commissione è giunta ad una conclusione diversa da quella della decisione controversa.

104 La Commissione sostiene che l'aiuto di cui trattasi poteva fruire della deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato poiché soddisfa le condizioni elencate nella sua decisione del 1987, la quale autorizza il regime generale, in ispecie per quanto riguarda il controllo dell'incidenza dell'aiuto.

105 Per quanto riguarda la decisione Halkis, la Commissione, come le intervenienti, sottolinea che i fatti all'origine della stessa erano diversi da quelli del caso di specie.

106 Nella risposta ai quesiti del Tribunale la Commissione ha ribadito che, all'atto dell'emanazione della decisione del 1987, essa non aveva proceduto ad un esame della compatibilità con il mercato comune degli aiuti specifici che erano già stati concessi

a tale data, ma aveva riservato questo esame alle decisioni che avrebbe dovuto adottare in seguito alle notifiche dei singoli aiuti che dovevano essere fatte successivamente in conformità alla decisione del 1987. Essa ha anche aggiunto che, trattandosi di un caso di applicazione di un regime previamente approvato in base all'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato, il solo obbligo della Commissione era verificare se l'aiuto di cui trattasi soddisfacesse le condizioni alle quali era stato approvato il suddetto regime. La Commissione fa valere inoltre che nel caso di specie non doveva, alla chiusura del procedimento, valutare l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari, poiché questa valutazione era già stata espressa non solo al momento dell'emanazione della decisione del 1987, ma anche all'atto dell'instaurazione del procedimento. L'osservanza delle condizioni fissate da questa decisione mirava proprio a consentire che l'aiuto di cui trattasi potesse essere dichiarato compatibile con il mercato comune, nonostante la sua incidenza sul commercio e sulla concorrenza. Per questo motivo, essa si sarebbe limitata, nella decisione di chiudere il procedimento, a controllare che fossero soddisfatte le condizioni di cui alla sua decisione del 1987.

Motivi e argomenti delle parti nella causa T-447/93 (AITEC)

1. La violazione della decisione del 1987, in quanto la Commissione non ha esaminato l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari

107 La ricorrente assume che la decisione del 1987 prescrive l'obbligo per la Commissione di esaminare se gli aiuti concessi in base alla legge 1386/83 incidano sugli scambi intracomunitari. Essa ritiene quindi che la Commissione avrebbe dovuto stabilire l'incidenza dell'aiuto de quo sulla posizione concorrenziale della Heracles rispetto a quella degli altri produttori comunitari di cemento, anziché basare la propria decisione soltanto sull'interesse della Repubblica ellenica che aveva concesso l'aiuto.

108 La ricorrente insiste sul fatto che nella decisione del 1987 la Commissione era partita dal presupposto che l'applicazione di questa ai singoli aiuti non doveva avere l'effetto di rafforzare la posizione concorrenziale delle imprese beneficiarie rispetto a quella delle imprese degli altri Stati membri. Orbene, l'applicazione della decisione del 1987 all'aiuto concesso alla Heracles avrebbe proprio rafforzato la posizione concorrenziale di quest'ultima rispetto a quella delle imprese italiane.

109 La Commissione assume che, essendo stato concesso l'aiuto alla Heracles in base ad un regime di aiuti — previamente approvato —, il suo unico obbligo era di verificare se l'aiuto controverso soddisfacesse le condizioni stabilite dall'art. 1 della decisione del 1987. Essa doveva quindi soltanto vigilare che la Heracles non si trovasse in una posizione concorrenziale più forte di quella che avrebbe avuto se le difficoltà che hanno dato luogo alla decisione del 1987 non fossero esistite. Essa ritiene di aver assolto pienamente questo compito, come dimostrerebbe la decisione impugnata.

110 La ricorrente ritiene che la Commissione non possa pretendere di valutare la validità della decisione impugnata alla luce soltanto della decisione del 1987, poiché al momento della concessione dell'aiuto, nel 1986, questa decisione non esisteva. In fase di replica essa precisa che l'obbligo della Commissione di esaminare l'incidenza dell'aiuto risulta soltanto dall'art. 92 del Trattato. Essa aggiunge che, se nel ricorso aveva del pari basato quest'obbligo sulla decisione del 1987, lo aveva fatto solo in via subordinata per il caso in cui il Tribunale avesse statuito che questa decisione costituiva il solo ambito alla luce del quale va valutata la legittimità dell'aiuto controverso. Il Tribunale rileva che in tal modo la ricorrente ha aggiunto al suo motivo inteso ad accertare un'omissione della Commissione un argomento ulteriore a sostegno dell'obbligo di agire della Commissione.

2. L'erroneità della valutazione della Commissione relativa al rapporto fra la produzione esportata e la produzione totale per la Heracles e i produttori greci, da un lato, e per gli altri produttori, dall'altro

111 La ricorrente assume che la decisione impugnata è fondata su affermazioni non comprovate, le quali non consentono al giudice di controllare la legittimità della sua motivazione. Infatti, queste affermazioni sarebbero basate su elementi che non equivarrebbero a quelli dedotti nella decisione di avviare il procedimento. La Commissione si sarebbe fondata soltanto sulle affermazioni — del resto insufficienti — del governo ellenico. L'esame compiuto dalla Commissione rivelerebbe, secondo la ricorrente, un manifesto errore di valutazione e una motivazione insufficiente, dovuta in particolare al fatto che essa ha preso in considerazione soltanto i produttori greci, in particolare la Heracles, che esportano circa il 50% della loro produzione, mentre i produttori degli altri Stati membri ne esportano soltanto dal 5% al 10%.

112 La Commissione non ravvisa la pertinenza dell'argomento della ricorrente nell'ambito della presente causa e osserva che le imprese greche hanno sempre esportato molto. Inoltre essa aggiunge che questo fatto non è rilevante nell'ambito di una decisione d'applicazione di un regime generale previamente approvato.

Motivi e argomenti delle parti nella causa T-448/93 (BCA e a.)

1. La violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato, in quanto la Commissione non ha esaminato la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune

113 Le ricorrenti sostengono che a torto la Commissione ha ritenuto che la compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato comune risultasse automaticamente dalla sua compatibilità con la decisione del 1987. Infatti, la decisione del 1987 sarebbe stata emanata nel quadro di una situazione economica del tutto eccezionale. Il fatto che essa all'epoca fosse giustificata non sarebbe quindi idoneo a giustificare tutti gli aiuti concessi successivamente. Tenuto conto del miglioramento della situazione economica greca, la Commissione avrebbe del resto essa stessa preteso che altri aiuti a favore dell'esportazione fossero progressivamente ridotti e poi soppressi prima del gennaio 1990 (v. la decisione della Commissione 16 dicembre 1986, 86/614/CEE, che modifica la decisione 85/594/CEE della Commissione che autorizza la Grecia ad adottare determinate misure di salvaguardia a norma dell'art. 108, n. 3, del Trattato CEE; GU L 357, pag. 28).

114 Peraltro, le ricorrenti rilevano che vi è una palese contraddizione fra il contenuto della comunicazione relativa all'instaurazione del procedimento e quello della decisione impugnata. Nella prima la Commissione sarebbe partita infatti dal presupposto che la compatibilità dell'aiuto non doveva essere valutata soltanto rispetto alla decisione del 1987, ma anche rispetto al contesto comunitario, quanto meno nei casi rilevanti per i quali era richiesta una notifica.

115 La Commissione rimanda anzitutto le ricorrenti al ragionamento da esse elaborato nell'ambito di un'altra parte del motivo, vale a dire che la valutazione dell'aiuto andava effettuata alla luce delle condizioni che sussistevano all'epoca in cui era stato concesso. A questo proposito, la Commissione osserva che i mercati nei quali i produttori greci esportavano tradizionalmente erano situati essenzialmente nel

Medio Oriente, nell'Africa del Nord e negli Stati Uniti. Soltanto in seguito al crollo di questi mercati, a partire dal 1985, le industrie cementiere greche hanno iniziato a cercare sbocchi nel mercato comunitario. Prima di questo periodo non ci sarebbero stati in pratica scambi fra la Repubblica ellenica e il resto della Comunità.

116 La Commissione ritiene che, tenuto conto del fatto che l'aiuto concesso alla Heracles era stato erogato in base ad un regime previamente approvato, l'unico obbligo ad essa incombente fosse quello di controllare se l'aiuto controverso soddisfacesse le condizioni fissate dall'art. 1 della decisione del 1987. Poiché l'aiuto soddisfaceva queste condizioni, esso poteva fruire della deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato.

2. L'erroneità della valutazione dei fatti alla luce della decisione del 1987 e la natura discriminatoria della decisione impugnata rispetto alla decisione Halkis, per quanto riguarda in particolare il trasferimento dell'onere derivante dalla sovraccapacità strutturale dell'industria greca del cemento negli altri Stati membri

117 Le ricorrenti sostengono che la Commissione ha commesso un manifesto errore di valutazione dei fatti non accertandosi che il gioco della concorrenza non fosse falsato dall'aiuto concesso alla Heracles, come prescriveva la decisione del 1987.

118 Le ricorrenti rilevano che le esportazioni greche di cemento negli altri Stati membri sono notevolmente aumentate tra il 1986 e il 1990. Esse ritengono che la decisione impugnata abbia determinato il trasferimento negli altri Stati membri dell'onere derivante dalla sovraccapacità strutturale dell'industria greca del cemento, mentre la decisione del 1987 voleva proprio evitare tale risultato. Esse sottolineano del

resto che nella decisione Halkis la Commissione ha dichiarato che aiuti analoghi a quelli di cui trattasi erano incompatibili con il mercato comune.

119 All'udienza le ricorrenti hanno aggiunto che la configurazione geografica del Regno Unito lo espone particolarmente alle importazioni di cemento effettuate via mare.

120 La Commissione, sostenuta dalle intervenienti, confuta queste affermazioni delle ricorrenti. Essa precisa i vari aspetti peculiari del mercato greco del cemento, sui quali ha fondato la sua decisione, e ricorda che dispone in materia di un potere discrezionale il cui esercizio potrebbe essere sanzionato solo in caso di errore manifesto.

121 Infine, la Commissione ribadisce che l'incremento delle esportazioni greche di cemento nella Comunità è imputabile al crollo, a partire dal 1985, delle esportazioni dei produttori greci verso i mercati tradizionali, vale a dire il Medio Oriente, l'Africa del Nord e gli Stati Uniti. La situazione della Heracles non sarebbe al riguardo diversa da quella degli altri produttori, a parte il fatto che l'aiuto controverso le avrebbe consentito di riprendersi dal punto di vista finanziario e di cogliere così le possibilità offerte dal mercato, come i suoi concorrenti greci.

Giudizio del Tribunale

122 In via preliminare il Tribunale rileva che la Heracles, in quanto interveniente, non può mettere in dubbio che il provvedimento di cui trattasi nella presente causa costituisca un aiuto ai sensi del Trattato. Infatti, un interveniente accetta il procedimento nello stato in cui si trova all'atto del suo intervento, ai sensi dell'art. 93, n. 4, del regolamento di procedura della Corte, applicabile all'intervento della Heracles prima del rinvio delle presenti cause dinanzi al Tribunale. Orbene, nel caso di specie si deve rilevare che la decisione controversa si basa sulla constatazione che

il provvedimento de quo costituisce un aiuto ai sensi del Trattato e che questo punto non è contestato dalle parti in causa. Di conseguenza, la Heracles, sostenendo che non sembrano sussistere i presupposti per l'applicazione dell'art. 92, modifica l'ambito della controversia definito dal ricorso e dal controricorso, violando l'art. 93, n. 4, del regolamento di procedura della Corte. Ne consegue che questo motivo di difesa va considerato irricevibile.

123 Nel merito il Tribunale rileva che tutte le ricorrenti, in sostanza, sostengono che la Commissione, per valutare la compatibilità dell'aiuto de quo con il Trattato, non poteva limitarsi ad esaminare se esso soddisfacesse le condizioni previste dalla decisione del 1987, la quale dichiarava compatibile con il Trattato il regime di aiuti istituito dalla legge 1386/83, in base alla quale era stato concesso. Secondo le ricorrenti, la Commissione avrebbe dovuto procedere ad un specifico esame della compatibilità dell'aiuto de quo con il mercato comune. Pertanto, si deve stabilire anzitutto la portata della decisione del 1987 e in seguito controllare se la decisione controversa non violasse la decisione del 1987 e l'art. 92 del Trattato.

Sulla portata della decisione del 1987

124 Il Tribunale rileva che nella decisione del 1987 la Commissione ha approvato l'applicazione della legge 1386/83, in quanto soddisfaceva le condizioni di cui all'art. 92, n. 3, lett. b), seconda parte, del Trattato, letto alla luce del protocollo n. 7, poiché essa mirava a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia della Repubblica ellenica. Dopo aver illustrato la situazione economica di questo Stato membro, la Commissione ha sottolineato che i singoli interventi della OAE compiuti in base a questa legge avevano interessato 45 imprese, 23 delle quali — fra cui la Heracles — non erano state poste in liquidazione e rappresentavano circa il 20% dell'occupazione industriale della Repubblica ellenica. Ne consegue che la decisione riconosceva che le operazioni della OAE potevano in generale porre rimedio al suddetto turbamento.

125 Tuttavia va rilevato che la decisione del 1987, anche se ha approvato l'applicazione della legge 1386/83, non ha per questo approvato tutti i singoli interventi della OAE. Infatti, con l'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione, la Commissione ha subordinato l'applicazione della legge 1386/83 alla seguente condizione:

«Il governo greco è tenuto a notificare i casi individuali d'intervento nelle imprese soggette alla legge che occupino un numero di lavoratori pari o superiore a trecento nel caso di settori non sensibili e pari o superiore a cento nel caso dei settori sensibili».

126 Nei 'considerando' della decisione la Commissione giustifica l'imposizione di questa «condizione» spiegando che «in una decisione che autorizzi un regime generale di aiuti di Stato, la Commissione può imporre condizioni risultanti dalla sua valutazione del regime, ivi compreso, qualora pertinente e necessario, l'obbligo di notificare i casi individuali di rilievo affinché si proceda alla loro analisi sotto il profilo della loro incidenza sugli scambi intracomunitari e la concorrenza. Nel far ciò la Commissione deve basarsi su considerazioni di politica comunitaria. Quanto sopra si desume dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa (...) Philip Morris contro Commissione (...), nella quale la Corte ha chiaramente indicato che la valutazione sull'applicabilità delle deroghe disposte nelle lett. a), b) e c), dell'art. 92, paragrafo 3, doveva essere effettuata "nel contesto comunitario"» (punto V, quarto comma, della decisione del 1987).

127 Il Tribunale considera che dalla formulazione della «condizione» della notifica e dalla sua giustificazione emerge che la Commissione ha ritenuto che per i casi che superino i limiti stabiliti dalla decisione del 1987 la constatazione del grave turbamento dell'economia greca non sia di per sé sufficiente a legittimare l'aiuto de quo.

Senza mettere in discussione, per il futuro, l'esistenza del regime generale di aiuti approvato a causa del grave turbamento in cui versava l'economia greca, la Commissione ha quindi ritenuto che gli interventi di una certa rilevanza compiuti dalla OAE andassero sottoposti ad uno specifico esame riguardante i punti, da un lato, se la concessione dell'aiuto soddisfacesse le «condizioni» previste dalla decisione del 1987 e, dall'altro, se essa non facesse in modo che le imprese interessate «si trovino alla fine in una posizione concorrenziale nei confronti delle industrie di altri Stati membri più forte di quella della quale altrimenti avrebbero goduto qualora tali difficoltà non fossero sorte» (v. punto V della decisione). Il fatto che la Commissione stessa ritenesse che le spettasse valutare l'incidenza degli aiuti concessi dalla OAE sugli scambi intracomunitari è corroborato dal richiamo contenuto nella decisione (punto V) alla sentenza Philip Morris/Commissione, nella quale la Corte ha approvato il fatto che la Commissione abbia proceduto a tale esame (punti 11 e 12 della citata sentenza). Del resto, occorre rilevare che la necessità di tale esame, di cui alla decisione del 1987, corrisponde alla finalità dell'art. 92 del Trattato, il quale, in quanto norma sulla concorrenza, mira a impedire, in via di principio, che la concessione di aiuti da parte degli Stati membri falsi la concorrenza o incida sugli scambi intracomunitari.

128 Da quanto precede risulta che nella decisione del 1987 la Commissione stessa ha ritenuto che l'art. 92, n. 3, lett. b), seconda parte, del Trattato possa esigere, a seconda delle circostanze nelle quali è stato approvato il regime di aiuti di cui trattasi, un esame specifico della compatibilità di singoli aiuti il quale vada al di là della constatazione dell'esistenza di un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Nella fattispecie, la Commissione ha del resto osservato che l'esistenza di un grave turbamento dell'economia greca non era sufficiente a consentire di ritenere che aiuti individuali di rilievo concessi a norma della legge 1386/83 fossero compatibili con l'art. 92, n. 3, lett. b), seconda parte, del Trattato.

129 Ne consegue che per gli aiuti che superano i limiti previsti dalla decisione del 1987 l'obbligo di notifica anche dopo la concessione dell'aiuto dev'essere interpretato

come una riserva all'approvazione contenuta nella decisione stessa dello stesso tipo di quella definita nella sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-47/91, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4635, punti 21 e 22), mentre per gli aiuti di minore importanza questa decisione può essere interpretata come un'approvazione definitiva degli aiuti concessi in base al regime generale autorizzato. Di conseguenza, la Commissione non può sostenere che la propria decisione approvi in generale tutti gli aiuti concessi in base alla legge 1386/83, come si era verificato nelle citate cause Irish Cement/Commissione. Infatti, in quelle cause i regimi di aiuti regionali erano stati approvati in generale dalla Commissione senza che quest'ultima chiedesse la notifica dei casi importanti, né formulasse riserve in merito all'approvazione di questi casi. Poiché il regime stesso è stato oggetto dell'esame di cui all'art. 93, n. 1, del Trattato ed è stato approvato su questa base, i provvedimenti di esecuzione ad esso relativi non dovevano più essere notificati né esaminati dalla Commissione, a differenza del caso di specie.

130 Quanto al fatto che l'intervento specifico della OAE in favore della Heracles fosse già avvenuto prima dell'emanazione della decisione del 1987, va ricordato che la Commissione era a conoscenza di queste circostanze quando ha emanato la decisione (v. il suo telex 18 settembre 1986). A questo proposito, nella decisione impugnata la Commissione ha deplorato il fatto che il governo ellenico «non abbia notificato l'importante caso di applicazione della legge 1386/83 a favore della Heracles». Essa ha sottolineato a buon diritto di non aver proceduto nel 1987 ad un esame degli aiuti specifici che erano già stati concessi, ma di aver rinviato questo esame al momento in cui avesse ricevuto le notifiche dei singoli aiuti in forza dell'obbligo di notifica di cui alla decisione del 1987. Quest'interpretazione della decisione viene confermata dal disposto del suo art. 1, n. 2, secondo il quale le condizioni da esso elencate si applicano a «qualsivoglia intervento della OAE», il che indica che la Commissione ha inteso, per quanto riguarda gli aiuti già concessi, esigere una loro «notifica» successiva affinché «si proceda alla loro analisi sotto il profilo della loro incidenza sugli scambi intracomunitari e la concorrenza» (v. punto V della decisione del 1987). Ne consegue che l'aiuto concesso alla Heracles, anche se anteriore alla decisione del 1987, è soggetto all'obbligo di cui all'art. 1, n. 2, lett. a), di detta decisione.

131 Va aggiunto che al riguardo la difesa della Commissione è contraddittoria. Infatti, da un lato, nelle risposte ai quesiti del Tribunale essa spiega di non aver esaminato nel 1987 la compatibilità con il mercato comune degli aiuti specifici in precedenza concessi e di essersi riservata di esaminarli dopo aver ricevuto la notifica di detti aiuti ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione del 1987. Dall'altro, essa sostiene al contempo che, trattandosi di un caso d'applicazione di un regime previamente approvato in base all'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato, essa aveva il solo obbligo di controllare che l'aiuto de quo fosse stato concesso in conformità alle condizioni dettate dal detto regime per l'approvazione, in quanto la compatibilità con il mercato comune era già stata esaminata nell'ambito della decisione del 1987. Quanto all'esame di queste condizioni, essa aggiunge che l'unica condizione che andava esaminata era quella relativa al mancato aumento delle capacità produttive, poiché in mancanza di tale aumento sarebbe necessariamente escluso qualsiasi effetto sul mercato comune.

132 Infine, va rilevato che, contrariamente a quanto ha osservato il governo ellenico (v. precedente punto 100), il punto V della decisione del 1987 non contiene alcuna valutazione del mercato comunitario del cemento.

Sulla decisione controversa

133 Il Tribunale rileva che nella decisione controversa la Commissione ha ricordato che la notifica dei casi individuali significativi era stata richiesta «in modo da poterli esaminare sotto il profilo del loro impatto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari». Tuttavia, va rilevato che nella decisione controversa la Commissione si è limitata ad esaminare le conseguenze dell'aiuto nel territorio della Repubblica

ellenica, basandosi sulle risposte fornite dal governo ellenico alle obiezioni inizialmente formulate dalla Commissione.

134 Ne consegue che la decisione impugnata è viziata da contraddizione nella motivazione su questo punto (v., nello stesso senso, sentenza della Corte 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4103).

135 Inoltre, va ricordato che nel caso di specie la Commissione si è limitata a constatare che l'aiuto de quo soddisfaceva le condizioni di cui alla decisione del 1987, tenuto conto in particolare del mancato aumento delle capacità produttive e dell'efficienza dell'impresa. Se è vero che questi elementi andavano presi in considerazione per esaminare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, ciò non toglie che siano insufficienti per giungere ad una conclusione al riguardo, poiché la decisione del 1987 esigeva che la Commissione esaminasse anche in quale misura poteva essere falsata la concorrenza e se poteva essere pregiudicato il commercio intracomunitario. Orbene, tale esame non è stato affatto compiuto dalla Commissione, come del resto ha ammesso quest'ultima.

136 Per quanto riguarda l'obiezione del governo ellenico secondo la quale la tesi delle ricorrenti violerebbe il protocollo n. 7, il quale dispone che «nell'applicare gli artt. 92 e 93 del Trattato sarà necessario tener conto degli obiettivi di espansione economica e di aumento del tenore di vita della popolazione», occorre osservare che questa disposizione non costituisce un'eccezione rispetto agli artt. 92 e 93 del Trattato, ma impone alla Commissione soltanto di prendere in considerazione, al momento della valutazione degli effetti di un aiuto concesso ad un'impresa greca, gli scopi elencati in questo protocollo. Esso non la dispensa affatto dal procedere all'esame prescritto dagli artt. 92 e 93 del Trattato e, in ispecie, all'esame dell'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari.

137 Dalle considerazioni che precedono discende che la Commissione ha travisato la portata dell'obbligo, impostole dalla decisione del 1987 e dall'art. 92 del Trattato, di esaminare se l'aiuto de quo non falsasse la concorrenza e non incidesse sugli scambi intracomunitari. Ne consegue che la decisione controversa è viziata da un errore di diritto che ha indotto la Commissione a procedere ad un esame incompleto dell'aiuto di cui trattasi (v. sentenza del Tribunale 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione, Racc. pag. II-1, punti 62, 83 e 95).

Sull'impatto dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari

138 Il Tribunale rileva che la Commissione e le intervenienti sostengono che nel 1986 non esisteva alcun scambio di cemento tra la Repubblica ellenica e gli altri Stati membri e che, pertanto, l'aiuto controverso non può aver influito sul commercio intracomunitario. Il Tribunale constata che questo argomento costituisce un motivo di difesa dedotto in via subordinata, il quale va esaminato in quanto l'errore di diritto commesso dalla Commissione e le sue conseguenze per quanto riguarda l'esame dell'impatto degli aiuti notificati sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari non potrebbero comportare l'annullamento della decisione impugnata qualora dovesse risultare che tale esame era superfluo a causa della situazione fattuale esistente nel settore del cemento.

139 Al riguardo va rilevato che l'argomento della Commissione attiene alla situazione del mercato del cemento al momento della concessione dell'aiuto. Tuttavia, occorre rilevare che già a quell'epoca l'orientamento delle esportazioni greche di cemento verso taluni Stati membri della Comunità era prevedibile. Infatti, i mercati tradizionali di esportazione dei produttori greci erano crollati, il che comportava che il commercio intracomunitario già esistente si sarebbe accresciuto in modo significativo. L'allegato 1 della memoria d'intervento della Heracles dimostra che nel 1986 quest'ultima aveva già iniziato ad esportare cemento negli altri Stati membri della Comunità. Ciò trova conferma nella decisione Halkis (parte IV).

140 Stando così le cose, la Commissione era tenuta ad esaminare gli effetti che l'aiuto poteva avere sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari.

141 Orbene, dalla decisione impugnata risulta che la Commissione non ha compiuto un esame degli effetti prevedibili, al momento dell'erogazione dell'aiuto, sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari. Inoltre, essa non ha neppure esaminato gli effetti reali dell'aiuto, che avrebbe potuto prendere in considerazione come elementi di fatto, poiché soltanto cinque anni dopo l'erogazione di quest'aiuto essa ha statuito sulla sua compatibilità con il Trattato.

142 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rilevare che la Commissione ha commesso un errore di diritto omettendo di esaminare l'impatto dell'aiuto de quo sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari (v. sentenza del Tribunale 24 gennaio 1992, La Cinq/Commissione, dianzi citata, punti 94-96).

143 Di conseguenza, senza che occorra pronunciarsi sugli altri motivi dedotti ed assumere i mezzi istruttori chiesti dalle ricorrenti, si deve annullare la decisione impugnata.

Sulle spese

144 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione è rimasta soccombente e va quindi condannata a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dalle ricorrenti, tranne quelle causate dagli interventi. Le intervenienti sopporteranno le proprie spese e quelle sostenute dalle ricorrenti nell'ambito degli interventi.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 1° agosto 1991, contenuta nella comunicazione della Commissione 92/C 1/03, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE indirizzata agli altri Stati membri e agli altri interessati, in merito ad un aiuto accordato alla Heracles General Cement Company in Grecia, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 4 gennaio 1992, è annullata.

2) La Commissione sopporterà le proprie spese e quelle sostenute dalle ricorrenti, tranne quelle causate dagli interventi.

3) Le intervenienti sopporteranno le proprie spese e quelle sostenute dalle ricorrenti nell'ambito degli interventi.

Cruz Vilaça Vesterdorf Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 luglio 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.L. Cruz Vilaça