SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)
16 ottobre 2003 *

Nella causa T-148/00,

The Panhellenic Union of Cotton Ginners and Exporters, con sede in Salonicco (Grecia), rappresentata dagli avv.ti K. Adamantopoulos, V. Akritidis e J. Gutiérrez Gisbert, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Condou e dal sig. D. Triantafyllou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da

Repubblica ellenica, rappresentata dal sig. I. Chalkias e dalla sig.ra C. Tsiavou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale della decisione della Commissione 20 luglio 1999, 2000/206/CE, relativa al regime d'aiuto per il cotone applicato in Grecia dall'Ente greco per il cotone (GU 2000, L 63, pag. 27),

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

composto dal sig. R. García-Valdecasas, presidente, dalla sig.ra P. Lindh, dai sigg. J.D. Cooke, P. Mengozzi e H. Legal, giudici,

cancelliere: sig. J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 27 febbraio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Il protocollo n. 4 concernente il cotone allegato all'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica (GU 1979, L 291, pag. 174; in prosieguo: il «protocollo n. 4») instaura un regime destinato in particolare a sostenere la produzione di cotone nelle regioni della Comunità in cui essa è importante per l'economia agricola, a permettere un equo reddito per i produttori interessati e a stabilizzare il mercato mediante il miglioramento delle strutture al livello dell'offerta e della commercializzazione.

2 Il n. 3 del protocollo n. 4 prevede che tale regime comprende «la concessione di un aiuto alla produzione», che, «per facilitare la gestione ed il controllo, (...) sarà concesso attraverso le imprese di sgranatura».

3 Tale paragrafo indica anche che l'importo di tale aiuto è fissato periodicamente in base alla differenza esistente tra un prezzo di obiettivo fissato per il cotone non sgranato e il prezzo del mercato mondiale determinato in base alle offerte ed ai corsi constatati sul mercato mondiale. Il prezzo di obiettivo è stabilito dal Consiglio (n. 8 del protocollo n. 4), mentre la Commissione determina il prezzo sul mercato mondiale e l'importo dell'aiuto (n. 10 del protocollo n. 4).

4 In base al n. 5 del protocollo n. 4, «[i]l regime degli scambi della Comunità con i paesi terzi non deve essere leso [e] non può, in particolare, essere prevista nessuna misura restrittiva all'importazione».

5 In conformità del n. 9 del protocollo n. 4, il Consiglio ha adottato, il 27 luglio 1981, il regolamento (CEE) n. 2169/81, che stabilisce le norme generali del regime di aiuto per il cotone (GU L 211, pag. 2). Tale regolamento è stato sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 29 giugno 1995, n. 1554 che stabilisce le norme generali del regime di aiuto per il cotone ed abroga il regolamento [n. 2169/81] (GU L 148, pag. 48).

6 Il terzo 'considerando' del regolamento n. 2169/81 così recita:

«[P]er agevolare la gestione e il controllo [del regime di aiuto al cotone], è opportuno concedere l'aiuto alle imprese di sgranatura; (...) per estendere agli agricoltori il beneficio di tale regime, occorre subordinare la concessione dell'aiuto alla condizione che gli agricoltori abbiano ottenuto un prezzo almeno pari ad un prezzo minimo da determinarsi; l'importo di questo prezzo minimo deve essere molto vicino al prezzo d'obiettivo, fissato conformemente al paragrafo 8 del protocollo [n. 4], ovvero che l'aiuto sarà trasferito su di loro».

7 L'art. 6 del regolamento n. 2169/81 disciplinava i rapporti finanziari tra le imprese di sgranatura e i produttori di cotone. Esso prevedeva che l'aiuto fosse concesso unicamente alle imprese di sgranatura che ne avessero fatto domanda e che avessero presentato sia un contratto che prevedesse, tra l'altro, il pagamento al produttore di un prezzo almeno eguale al prezzo minimo di cui all'articolo 9 di tale regolamento sia, qualora l'impresa effettuasse il lavoro di sgranatura per conto del produttore singolo o associato, una dichiarazione che specificasse le condizioni in cui la sgranatura veniva effettuata e l'aiuto veniva trasferito ai produttori. L'art. 9 del regolamento n. 2169/81 precisava che il Consiglio fissava ogni anno, contemporaneamente al prezzo d'obiettivo, un prezzo minimo per il cotone non sgranato e ciò «ad un livello che garantisca ai produttori che il

prodotto potrà essere venduto ad un prezzo per quanto possibile vicino al prezzo d'obiettivo». L'art. 7 del regolamento n. 1554/95 ha riprodotto, in sostanza, l'art. 6 del regolamento n. 2169/81.

8 L'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2169/81 prevedeva segnatamente che «il diritto all'aiuto [sorgeva] all'atto della sgranatura» e che il «versamento dell'aiuto [poteva] tuttavia essere anticipato al momento in cui il cotone non sgranato entra[va] nell'impresa di sgranatura, a condizione che [venisse] depositata una cauzione sufficiente». L'art. 5, n. 3, del regolamento n. 1554/95 ha riprodotto, in sostanza, tale disposizione.

9 Il 3 maggio 1989, la Commissione ha adottato il regolamento (CEE) n. 1201/89 recante modalità d'applicazione del regime di aiuti per il cotone (GU L 123, pag. 23). L'art. 7, n. 2, di tale regolamento, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 13 dicembre 1995, n. 2878, che modifica il [regolamento n. 1201/89] (GU L 301, pag. 21), prevedeva che «se [veniva] depositata prima della presentazione della domanda di messa sotto controllo, la domanda di aiuto [poteva] essere accolta soltanto se [veniva] costituita una cauzione di 12 ECU/100 kg». Il n. 3 dello stesso articolo disponeva che tale garanzia era «costituita in una delle forme previste all'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 2220/85 della Commissione [22 luglio 1985, recante fissazione delle modalità comuni di applicazione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli GU L 205 pag. 5)]», che essa era «svincolata proporzionalmente ai quantitativi per i quali [era] adempiuto l'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 1» e «incamerata proporzionalmente ai quantitativi per i quali l'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 1, non [era stato] assolto». L'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1201/89 prevedeva che «non appena il cotone non sgranato [entra] nell'impresa di sgranatura, quest'ultima [presenta] una domanda di messa sotto controllo». Il n. 8 dello stesso articolo, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 29 agosto 1995, n. 2064, che modifica il regolamento n. 1201/89 (GU L 204, pag. 8), prevedeva dopo l'assoggettamento a controllo, la concessione, da parte degli Stati membri, agli interessati che ne avessero fatto domanda, di un anticipo sull'aiuto, a condizione della costituzione di una cauzione pari almeno al 110 % dell'importo dell'aiuto da anticipare, il calcolo dell'importo dell'anticipo in base ai quantitativi messi sotto controllo, e la costituzione della cauzione in una delle forme previste all'articolo 8 del regolamento n. 2220/85, nonché l'acquisizione della cauzione nella misura in cui l'importo dell'anticipo versato superava l'importo dell'aiuto da concedere.

10 Il 23 aprile 1992 la Repubblica ellenica ha adottato la legge n. 2040/92 relativa alla regolamentazione delle questioni di competenza del Ministero dell'Agricoltura e delle persone giuridiche poste sotto la sua vigilanza (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica,* prima parte, n. 70) (in prosieguo: la «legge n. 2040/92»).

11 L'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92, intitolato «riassetto delle risorse dell'Ente greco per il cotone» dispone quanto segue:

«A partire dalla data di pubblicazione della presente legge, le imprese di sgranatura di cotone saranno assoggettate a un prelievo compensativo a favore dell'Ente greco per il cotone, corrispondente all'1 % del prezzo pagato al produttore per chilogrammo di cotone, non sgranato (...)».

12 L'art. 30, n. 3, della legge n. 2040/92 prevede, inoltre, un'imposta speciale a favore dell'Ente greco per il cotone applicata sul cotone per impiego industriale importato dall'estero, nonché sulle fibre artificiali o sintetiche importate dall'estero, fino a tre denari, pari all'1 % del loro valore (in prosieguo: l'«imposta speciale»).

Antecedenti della controversia

13 La ricorrente è un'associazione professionale di diritto greco che riunisce gli sgranatori e i commercianti greci di cotone.

14 L'Ente greco per il cotone è un organismo pubblico senza scopo di lucro che, in base al suo statuto, ha lo scopo di fornire una serie di servizi ai produttori e

sgranatori di cotone. Tali servizi erano finanziati dal prelievo compensativo, menzionato in precedenza al punto 11 (in prosieguo: il «prelievo compensativo») e dall'imposta speciale.

15 Con lettera 12 novembre 1992, la ricorrente ha indirizzato una denuncia alla direzione generale (DG) «Agricoltura» della Commissione in cui affermava che il prelievo compensativo era illegittimo in quanto era calcolato sull'importo totale percepito dai produttori per la vendita di cotone non sgranato, e cioè su un importo in cui era compreso quello dell'aiuto comunitario. Essa sosteneva anche che le imprese di sgranatura non beneficiavano dei servizi summenzionati dell'Ente greco per il cotone e che quest'ultimo subordinava la restituzione delle lettere di garanzia, che tali imprese dovevano aprire per poter ottenere un anticipo, al versamento effettivo del prelievo compensativo.

16 In seguito a tale denuncia, la DG «Agricoltura» ha indirizzato numerose richieste di informazioni alle autorità greche concernenti il funzionamento dell'Ente greco per il cotone e dell'«imposta parafiscale», prelevata a suo favore. Le autorità greche hanno risposto a tali richieste e la ricorrente ha presentato osservazioni in merito a tali risposte.

17 Il 17 giugno 1994, la ricorrente ha informato la DG «Agricoltura» del fatto che essa aveva proposto un ricorso contro l'Ente greco per il cotone dinanzi ai tribunali greci per ottenere il rimborso del prelievo compensativo nella parte in cui esso si applicava all'importo dell'aiuto comunitario.

18 Il 27 gennaio 1995, la Commissione ha indirizzato una lettera al governo greco in cui essa indicava di non avere obiezioni da sollevare in merito a talune attività dell'Ente greco per il cotone, che altre attività svolte da quest'ultimo sostituivano «servizi di competenza dello Stato e non si [configuravano] pertanto come aiuti a favore di particolari imprese» e che essa aveva deciso di avviare il procedimento

di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE), per le restanti attività dell'Ente greco per il cotone.

19 Nella stessa lettera, la Commissione indicava che «trattandosi di aiuti finanziati attraverso un contributo obbligatorio, nella fattispecie il prelievo compensativo e l'imposta speciale, [essa aveva] anche esaminato il finanziamento degli aiuti in questione». Essa constatava a tale riguardo quanto segue:

— l'imposta speciale colpiva anche i prodotti importati dagli altri Stati membri;

— secondo la giurisprudenza, il finanziamento di un aiuto di Stato mediante un'imposta a destinazione specifica obbligatoria costituiva un elemento essenziale di detto aiuto, per cui nel valutare tale aiuto si doveva esaminare alla luce del diritto comunitario sia l'aiuto che il suo finanziamento;

— «anche se gli aiuti sono compatibili sia nella forma che nelle finalità, secondo la giurisprudenza (...) è innegabile che il finanziamento dei medesimi mediante imposte a destinazione specifica gravanti anche sui prodotti comunitari importati da altri Stati membri e da paesi dello Spazio economico europeo ha un effetto protezionistico che va al di là dell'aiuto propriamente detto»;

— «infatti, anche qualora i prodotti importati [avessero potuto] beneficiare, in una certa misura, degli aiuti finanziati dall'Ente greco per il cotone, l'effettiva partecipazione al regime in questione non [sarebbe stata] ugualmente vantaggiosa per tutti, in quanto è giocoforza che, nella pratica, siano

avvantaggiati gli operatori ellenici, dal momento che i risultati perseguiti e le azioni intraprese si ispir[avano] a specializzazioni, esigenze e lacune tipicamente locali»;

— «l'applicazione di un'ulteriore condizione (l'effettivo pagamento dell'imposta parafiscale), estranea alla normativa comunitaria, per l'erogazione dell'aiuto costitui[va] un'infrazione al regolamento n. 2169/81»;

— l'applicazione dell'imposta speciale [era] in contrasto con l'art. 5 del protocollo n. 4 allegato all'atto d'adesione della Grecia, nonché all'art. 12 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 25 CE).

20 La Commissione precisava che, tenuto conto di tali elementi, essa aveva deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE, per la totalità degli aiuti, «essendo i medesimi finanziati mediante un'imposta speciale applicabile anche ai prodotti importati dagli altri Stati membri e dai paesi appartenenti allo Spazio economico europeo e presentando il finanziamento attraverso il prelievo compensativo e l'imposta speciale un'apparenza di infrazione alla normativa comunitaria».

21 Infine, con tale lettera 27 gennaio 1995, la Commissione invitava il governo greco a presentare le proprie osservazioni e a trasmettere talune informazioni. Con la pubblicazione di tale lettera sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 24 ottobre 1995 (GU C 278, pag. 4), gli altri Stati membri e le parti interessate sono stati informati dell'avvio del procedimento e sono stati invitati ad esporre le loro eventuali osservazioni. Con lettera 12 aprile 1995, il governo greco ha trasmesso le proprie osservazioni nonché le informazioni che gli erano state richieste. Hanno presentato proprie osservazioni anche taluni terzi interessati, tra cui la ricorrente con lettera in data 23 novembre 1995.

22 Parallelamente al procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE, la Commissione, con lettera 15 gennaio 1996, avviava il procedimento previsto all'art. 169 CE (divenuto art. 226 CE) nei confronti della Repubblica ellenica (in prosieguo: il «procedimento di infrazione»). Essa considerava, in sostanza, che il fatto che l'Ente greco per il cotone subordinasse la liberazione delle garanzie bancarie al pagamento effettivo del prelievo compensativo costituiva una violazione degli artt. 7, n. 3, e 9, n. 1, del regolamento n. 1201/89, delle norme sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del cotone e, in particolare, del regolamento n. 2169/81, del principio di proporzionalità e dell'art. 40, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 34, n. 2, CE). Essa intimava al governo greco di presentare le sue osservazioni e di fornire determinate informazioni. Con telefax in data 25 gennaio 1996, la DG «Agricoltura» informava la ricorrente dell'avvio del procedimento di infrazione.

23 Il 14 maggio 1996, la ricorrente indirizzava una seconda denuncia alla DG «Agricoltura» contro la Repubblica ellenica, sul fondamento dell'art. 226 CE. Essa faceva valere, da un lato, che l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 violava l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2169/81, l'art. 7 del regolamento n. 1201/89, le disposizioni del protocollo n. 4, l'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE) e l'art. 34, n. 2, CE. Dall'altro lato, essa sosteneva che l'art. 30, n. 3, della stessa legge violava gli artt. 9 (divenuto, in seguito a modifica, art. 23 CE) e 12 (divenuto, in seguito a modifica, art. 25 CE) del Trattato CE, l'art. 249 CE, le disposizioni del protocollo n. 4, gli artt. 18-27 del Trattato CE (abrogati dal Trattato di Amsterdam), gli artt. 28 (divenuto, in seguito a modifica, art. 26 CE) e 29 (divenuto, in seguito a modifica, art. 27 CE) del Trattato CE e gli artt. 113 (divenuto, in seguito a modifica, art. 133 CE) e seguenti del Trattato CE, nonché le norme dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT). In un memorandum allegato a tale denuncia, la ricorrente affermava anche che il meccanismo di finanziamento delle attività dell'Ente greco per il cotone costituiva un aiuto di Stato illegittimo e incompatibile con il mercato comune. D'altronde, essa chiedeva l'adozione da parte della Commissione di provvedimenti provvisori, e cioè che essa ottenesse dalla Repubblica ellenica la sospensione dell'applicazione della legge n. 2040/92.

24 Con telefax in data 19 novembre 1997, la DG «Agricoltura» chiedeva alla ricorrente, nell'ambito del procedimento di infrazione, di fornirle taluni

documenti. La ricorrente rispondeva a tale richiesta con lettera 28 novembre 1997 ed ha presentato una serie di osservazioni con lettere in data 8 luglio, 2 e 16 settembre 1998.

25 Il 2 dicembre 1998 la Commissione decideva di archiviare la pratica relativa al procedimento di infrazione.

26 Il 20 luglio 1999, la Commissione adottava la decisione 2000/206/CE relativa al regime di aiuto applicato in Grecia per il cotone dall'Ente greco per il cotone (GU 2000, L 63, pag. 27; in prosieguo: la «decisione controversa»).

27 Il punto IV, n. 2, della decisione controversa recita:

«La problematica riguardante la compatibilità del prelievo compensativo dell'1 % sulla produzione locale greca e sugli aiuti comunitari versati ai produttori greci nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati del cotone è stata invece esaminata nel quadro di una procedura d'infrazione. Poiché le disposizioni del regolamento n. 1554/95 non escludono esplicitamente un tale prelievo, la Commissione ha deciso, il 2 dicembre 1998, di archiviare la pratica».

28 Il punto IV, n. 3, della decisione controversa è redatto come segue:

«Dalle osservazioni trasmesse alla Commissione nel quadro della procedura prevista all'articolo 88, paragrafo 2, [CE] risulta che le imposte parafiscali di cui

trattasi costituiscono, in una certa misura, una sovvenzione incrociata. Pur essendo applicate a livello delle imprese di sgranatura, tali imposte sono dirette a finanziare misure destinate principalmente ai produttori agricoli. In materia di imposte parafiscali la Commissione è solita accettare che la riscossione sia effettuata a un livello diverso dalla filiera produttiva (come nel caso delle imposte applicate a livello dei macelli per finanziare la lotta contro le epizoozie). Nella fattispecie, non sembra possibile per gli sgranatori trasferire il pagamento dell'imposta ai produttori agricoli a motivo dei meccanismi che governano l'organizzazione comune dei mercati del cotone.

Tenuto conto di quanto precede, la Commissione non ha motivo di sollevare obiezioni ai sensi degli articoli 87 [CE]-89 [CE] riguardo alle modalità di finanziamento degli aiuti attraverso un prelievo di un punto percentuale sulla produzione locale e sugli aiuti comunitari versati ai produttori greci, nella misura in cui dette modalità sono conformi all'organizzazione comune dei mercati del cotone».

29 Il dispositivo della decisione controversa così recita:

«*Articolo 1*

Gli aiuti di Stato concessi in Grecia nel quadro delle funzioni statutarie dell'Ente greco per il cotone, finanziati mediante i prelievi obbligatori previsti all'articolo 30, paragrafo 3, della legge n. 2040/92, sono incompatibili con il mercato comune, in quanto finanziati mediante imposte parafiscali applicate ai prodotti importati.

Articolo 2

La Grecia modifica il regime di aiuto di cui all'articolo 1 al fine di renderlo compatibile con la presente decisione.

Articolo 3

1. La Grecia prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare dai beneficiari l'aiuto di cui all'articolo 1, posto illegalmente a loro disposizione.

2. Il recupero viene eseguito secondo le procedure del diritto interno. L'aiuto da recuperare comprende gli interessi, che decorrono dalla data in cui l'aiuto è divenuto disponibile per i beneficiari, fino alla data del recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 4

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, la Grecia informa la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarvisi.

Articolo 5

La Repubblica ellenica è destinataria della presente decisione».

Procedimento e conclusioni delle parti

30 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 2 giugno 2000, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

31 Con atto separato, depositato nella cancelleria il 14 luglio 2000, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, conformemente all'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale. La ricorrente ha presentato le sue osservazioni in merito a tale eccezione di irricevibilità il 15 settembre 2000.

32 Con istanza depositata presso la cancelleria il 7 dicembre 2000, la Repubblica ellenica domandava di intervenire nella presente controversia, a sostegno delle conclusioni della Commissione. Il presidente della Quinta Sezione ampliata ammetteva tale intervento con ordinanza 9 marzo 2001.

33 Con ordinanza 15 dicembre 2000, il Tribunale ha deciso di riunire al merito l'eccezione di irricevibilità sollevata.

34 Il 23 aprile 2001 la Repubblica ellenica depositava la sua memoria di intervento, in ordine alla quale la ricorrente presentava osservazioni. La Commissione rinunciava a presentare osservazioni in merito.

35 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione ampliata) decideva di passare alla fase orale. Nel contesto delle misure di organizzazione del procedimento, quest'ultimo invitava la Commissione a rispondere a taluni quesiti scritti e a produrre taluni documenti. La Commissione ottemperava a tali richieste.

36 Le parti ha svolto difese orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 27 febbraio 2003.

37 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile;

— annullare l'art. 1 della decisione controversa, «in quanto dichiara incompatibile con il mercato comune soltanto l'art. 30, n. 3, della legge n. 2040/92 (...) e non l'art. 30, n. 1, della medesima legge»;

— condannare la Commissione alle spese.

38 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

39 La Repubblica ellenica chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso.

In diritto

Argomenti delle parti

40 La Commissione e la Repubblica ellenica sostengono che il ricorso è irricevibile.

41 In primo luogo, il ricorso costituirebbe uno sviamento di procedura.

42 Infatti, per prima cosa la ricorrente, «ignorando gli aspetti relativi all'aiuto di Stato», cercherebbe in realtà di ottenere che il Tribunale si pronunci sulla legittimità del prelievo compensativo e della decisione della Commissione di chiudere il procedimento di infrazione. Orbene, «considerata isolatamente», una violazione del diritto comunitario, come quella invocata dalla ricorrente, non rientrerebbe nel controllo degli aiuti di Stato e potrebbe essere esaminata solo nel contesto di un procedimento di accertamento di un inadempimento ai sensi

dell'art. 226 CE. Inoltre, secondo la costante giurisprudenza della Corte, i privati non sarebbero legittimati ad impugnare il rifiuto della Commissione di avviare, o di proseguire, un simile procedimento (sentenza del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 55).

43 In seguito, la ricorrente utilizzerebbe altresì il presente ricorso di annullamento come un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175 del Trattato CE (divenuto art. 232 CE). Infatti essa criticherebbe il fatto che la Commissione non abbia anche dichiarato incompatibile con il mercato comune l'art, 30, n. 1, della legge n. 2040/92. Orbene, l'art. 232 CE riguarderebbe la carenza consistente nell'astensione dal pronunciarsi o dal prendere posizione, e non nell'adozione di un atto diverso da quello che gli interessati avrebbero auspicato o ritenuto necessario.

44 In secondo luogo, la Commissione, sostenuta dalla Repubblica ellenica, afferma che la ricorrente non è individualmente interessata dalla decisione controversa, la quale è indirizzata alla Repubblica ellenica.

45 Anzitutto, essa afferma che, secondo la giurisprudenza, le associazioni sono considerate come individualmente interessate da una decisione nel settore degli aiuti di Stato solo qualora riuniscano imprese concorrenti dei beneficiari degli aiuti in questione, abbiano svolto un ruolo attivo nel procedimento avviato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE e siano pregiudicate nella loro qualità di negoziatrici, o proponendo il loro ricorso, siano subentrate a uno o più dei loro membri, da esse rappresentati, a condizione che i loro membri avessero potuto essi stessi proporre un ricorso ricevibile (sentenze della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione, Racc. pag. 391, punto 25; 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione, Racc. pag. 219, punti 21-24; 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 28-30, e 23 maggio 2000, causa C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, Racc.

pag. I-3659, punto 42; sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-380/94, AIUFFASS e AKT/Commissione, Racc. pag. II-2169, punto 50). Orbene, nella fattispecie, la ricorrente non soddisferebbe alcuna di tali diverse condizioni, salvo quella relativa alla partecipazione attiva al procedimento.

46 In seguito, la Commissione sottolinea che la decisione controversa riguarda un regime generale di aiuti e che, secondo la giurisprudenza, le imprese concorrenti di un'impresa potenzialmente beneficiaria di un aiuto ai sensi di un simile regime non sono legittimate ad agire contro una decisione della Commissione che ha autorizzato il regime stesso (sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-398/94, Kahn Scheepvaart/Commissione, Racc. pag. II-477). Lo stesso dovrebbe valere a fortiori per le imprese non concorrenti e per le associazioni che le rappresentano. Essa invoca anche la sentenza del Tribunale 11 febbraio 1999, causa T-86/96, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen e Hapag-Lloyd/Commissione (Racc. pag. II-179, punto 45), in cui quest'ultimo avrebbe considerato che i potenziali beneficiari di un regime generale di aiuti non erano individualmente interessati da una decisione della Commissione che riguardava tale regime.

47 In terzo luogo, la Commissione afferma nel suo controricorso che la ricorrente, anche supponendo che essa rappresenti gli interessi di imprese beneficiarie delle misure di aiuto in discussione, non ha interesse ad agire. Essa infatti impugnerebbe la decisione controversa non in quanto nega la concessione di un beneficio ai suoi membri, bensì in quanto essa non è «abbastanza sfavorevole per quanto riguarda il finanziamento dell'aiuto». Se la Commissione avesse ammesso le critiche della ricorrente riguardo all'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92, essa avrebbe dichiarato gli aiuti di Stati in questione incompatibili con il mercato comune nella loro integralità, vale a dire non soltanto nella parte in cui sono finanziati con l'imposta speciale, ma anche nella parte in cui lo sono con il prelievo compensativo.

48 La Commissione osserva anche che la ricorrente contesta il fatto che uno dei due modi di finanziamento delle misure di aiuto in questione non è stato dichiarato incompatibile e, di conseguenza, non mette in discussione il dispositivo della decisione controversa, il quale riguarda le misure di aiuto e non il loro finanziamento. L'incompatibilità dell'imposta speciale sarebbe solo il motivo su

cui è fondata l'incompatibilità dell'aiuto. Essa fa osservare che gli apprezzamenti espressi nella parte motiva di una decisione sono idonei a formare l'oggetto di un ricorso per annullamento solo se costituiscono il supporto necessario del dispositivo dell'atto lesivo per la ricorrente (sentenza del Tribunale 17 settembre 1992, causa T-138/89, NBV e NVB/Commissione, Racc. pag. II-2181, punto 31). Nel caso di specie, poiché gli apprezzamenti sulla compatibilità del prelievo compensativo portano alla dichiarazione di compatibilità delle misure di aiuto nel dispositivo della decisione controversa, la ricorrente, nella sua qualità di associazione di imprese beneficiarie di tali misure di aiuto, non avrebbe alcun interesse a contestarle. Inoltre, tali apprezzamenti non costituirebbero il supporto del dispositivo della decisione controversa, in quanto l'incompatibilità dell'imposta speciale impedirebbe da sola che le misure potessero essere autorizzate.

49 In quarto luogo, nella sua controreplica, la Commissione sostiene che la ricorrente ha proceduto, nella sua replica, ad una «radicale rielaborazione dell'atto introduttivo del ricorso» e ad una «riformulazione della maggior parte dei motivi originali». In particolare essa fa osservare che la ricorrente nella replica «elude accuratamente la questione della compatibilità del prelievo [compensativo] con l'organizzazione comune del mercato del cotone, mentre questo era l'argomento principale del suo ricorso». Così, la ricorrente avrebbe non soltanto introdotto dei motivi nuovi, irricevibili in forza dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, ma avrebbe anche adottato una posizione contraddittoria rispetto alle conclusioni del ricorso.

50 La ricorrente contesta, in primo luogo, che il ricorso costituisca uno sviamento di procedura.

51 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, essa afferma anzitutto che il ricorso non è diretto contro il prelievo compensativo, ma che «ha lo scopo evidente di provare che la Commissione ha commesso un errore manifesto non adempiendo al proprio obbligo di esaminare la compatibilità dell'aspetto di aiuto dell'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92, ai sensi delle regole applicabili agli aiuti di Stato separatamente ed indipendentemente dal modo di finanziamento». La ricorrente in particolare sostiene che essa critica la valutazione giuridica compiuta dalla Commissione al punto IV, n. 3, secondo comma, della decisione

controversa. Essa spiega in proposito che «la Commissione, quando valuta la compatibilità con il mercato comune di una misura quale l'art. 30, nn. 1 e 3, della legge n. 2040/92, alla luce degli artt. 87 [CE] e 88 CE, deve, anzitutto, considerare il metodo con cui l'aiuto è finanziato e, successivamente, considerare separatamente la compatibilità dell'aiuto». Essa considera che, nella fattispecie, poiché la Commissione aveva dichiarato il modo di finanziamento previsto all'art. 30, n. 3, della legge n. 2040/92 «incompatibile con il mercato comune in quanto viola le regole dell'organizzazione comune del mercato del cotone», non era tenuta a esaminare anche la compatibilità di tale disposizione rispetto alle norme applicabili agli aiuti di Stato. Al contrario, per quanto riguarda l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92, dal momento che essa lo avevo dichiarato compatibile con le norme dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del cotone, spettava ancora alla Commissione, secondo la ricorrente, esaminare «l'aspetto di aiuto di Stato» alla luce delle regole applicabili agli aiuti di Stato. Essa precisa che, con il presente ricorso, «essa ha l'obiettivo principale di ottenere dal Tribunale che si pronunci confermando che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti, constatando la compatibilità dell'aspetto di aiuto dell'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 con gli artt. 87 [CE]-89 (...) CE, senza procedere a un'analisi rigorosa e corretta, vale a dire un'analisi della questione se l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 soddisfi le quattro condizioni previste all'art. 87 (...) CE».

52 Successivamente, la ricorrente afferma che, con il presente ricorso, essa non invoca alcuna carenza a carico della Commissione né contesta la decisione di quest'ultima di chiudere la procedura di infrazione.

53 In secondo luogo, la ricorrente considera che, nella sua qualità di associazione che riunisce le imprese beneficiarie delle misure di aiuto in questione, essa deve essere considerata come individualmente interessata dalla decisione controversa. D'altronde, essa contesta la fondatezza degli argomenti che la Commissione ricava dal fatto che la decisione controversa riguarda un regime generale di aiuti. Essa afferma che i riferimenti compiuti dalla Commissione alle citate sentenze Kahn Scheepvaart/Commissione e Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen e Hapag-Lloyd/Commissione, sono privi di pertinenza.

54 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che l'argomento della Commissione secondo il quale essa non ha alcun interesse legittimo a perseguire l'annullamento della decisione controversa in quanto quest'ultima non è «abbastanza sfavorevole» è privo di pertinenza. Essa sarebbe legittimata ad impugnare la decisione controversa per la sua sola qualità di associazione che rappresenta i beneficiari delle misure di aiuto in questione, e quale che sia il motivo che l'ha indotta a proporre il presente ricorso.

Giudizio del Tribunale

55 Occorre, in primo luogo, considerare l'oggetto del ricorso.

56 Nelle sue conclusioni, la ricorrente intende ottenere l'annullamento dell' «art. 1 della [decisione controversa] in quanto dichiara incompatibile con il mercato comune soltanto l'art. 30, n. 3, della legge n. 2040/92 (...) e non l'art. 30, n. 1, [della stessa legge]».

57 Orbene, l'art. 1 in parola non dichiara — come del resto alcun altro passaggio della decisione controversa — che l'art. 30, n. 3, della legge n. 2040/92 è incompatibile con il mercato comune. La dichiarazione di incompatibilità che contiene riguarda, infatti, esclusivamente le misure di aiuto concesse dall'Ente greco per il cotone e finanziate dall'imposta speciale istituita da tale disposizione, un aspetto della decisione controversa di cui la ricorrente non contesta affatto la fondatezza.

58 In realtà, la ricorrente rimette in questione non tanto il dispositivo della decisione controversa in sé e per sé, quanto taluni apprezzamenti formulati dalla Commissione nei motivi di quest'ultima e, in particolare, quelli relativi al prelievo compensativo contenuti nel punto IV, nn. 2 e 3, della medesima.

59 Occorre constatare, in secondo luogo, che risulta chiaramente dall'atto introduttivo del ricorso che la ricorrente, contrariamente alla posizione da essa adottata nelle proprie memorie successive (v., in particolare, punto 51 supra), contesta in via principale la fondatezza della conclusione della Commissione secondo la quale il prelievo compensativo è conforme all'organizzazione comune dei mercati nel settore del cotone (punto IV, n. 2, della decisione controversa). Così, l'essenziale dell'argomentazione giuridica da essa svolta nel suo ricorso è dedicato a tale questione e contiene una critica della posizione adottata dalla Commissione nell'ambito del procedimento di infrazione.

60 Orbene, la ricorrente non può essere considerata legittimata ad impugnare tale conclusione.

61 Infatti, da un lato, tale conclusione risulta, per la verità, dalla decisione 2 dicembre 1998 che dispone l'archiviazione del procedimento di infrazione. Il punto IV, n. 2, della decisione controversa si limita a richiamare la posizione già adottata dalla Commissione nella sua decisione 2 dicembre 1998 e non contiene alcun elemento nuovo suscettibile di produrre effetti giuridici obbligatori tali da danneggiare gli interessi della ricorrente, modificando in modo caratterizzato la situazione giuridica di quest'ultima.

62 D'altronde, è evidente che, contestando in tal modo l'apprezzamento contenuto al punto IV, n. 2, della decisione controversa, la ricorrente intende in realtà mettere in discussione, sotto l'apparenza di un ricorso di annullamento diretto contro una decisione in materia di aiuti di Stato, l'esito del procedimento di infrazione. Orbene, oltre al fatto che ciò costituisce una violazione del principio dell'autonomia dei mezzi di tutela giurisdizionale, si deve ricordare che i privati non sono legittimati a impugnare una decisione della Commissione di non proseguire un procedimento per inadempimento avviato nei confronti di uno Stato membro (sentenze della Corte 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke e a./Commissione, Racc. pag. 27, 39; 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit/Commissione, Racc. pag. 291, punti 11 e 12, e 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione, Racc. pag. I-1981, punti 6 e 7).

63 D'altra parte, la ricorrente si avvale di un argomento in subordine — che, nelle memorie successive al ricorso, cerca di far passare come il suo argomento principale — secondo cui, anche a supporre che l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 sia conforme all'organizzazione comune dei mercati nel settore del cotone, è ancora compito della Commissione analizzare, «separatamente e indipendentemente dal modo di finanziamento», la compatibilità di tale disposizione «rispetto alla normativa che disciplina gli aiuti di Stato». Essa critica così la valutazione contenuta al punto IV, n. 3, secondo comma, della decisione impugnata e, in particolare, il fatto che la Commissione abbia asseritamente considerato l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 compatibile con le norme in materia di aiuti di Stato sul solo fondamento che esso è conforme all'organizzazione comune dei mercati nel settore del cotone.

64 Occorre rilevare che tale tesi presentata in subordine ha subito un'evoluzione nel corso del procedimento ma che, quale che sia la versione che si intende mantenere, il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

65 Infatti, l'argomento dedotto in subordine, così come esposto nell'atto introduttivo del ricorso, si fonda sull'idea che l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 costituisca di per sé un aiuto di Stato (v. punti 157-159 dell'atto introduttivo del ricorso) o che comporti un «aspetto di aiuto di Stato» (v. punti 160, 162, 163 e 164 dell'atto introduttivo del ricorso). Orbene, è assolutamente evidente — come ammette del resto la stessa ricorrente nelle sue memorie successive — che tale disposizione non costituisce un aiuto di Stato e che neppure presenta un tale «aspetto», ma che essa è solo uno dei due metodi di finanziamento di aiuti di Stato concessi dall'Ente greco per il cotone. È altresì evidente che la Commissione non avrebbe potuto dichiarare la disposizione in parola compatibile o incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87 CE, dal momento che tale dichiarazione riguarda esclusivamente le misure di aiuto propriamente dette.

66 In realtà, è chiaro che, equiparando illegittimamente l'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92 a un aiuto di Stato, la ricorrente ha, ancora una volta, l'unico scopo di ottenere dal Tribunale che controlli la legittimità di tale disposizione, e ciò benché la Commissione si sia già pronunciata su quest'ultima nell'ambito del procedimento di infrazione. Procedendo in questo modo, la ricorrente commette una violazione del principio dell'autonomia dei mezzi di tutela giurisdizionale.

67 Tale conclusione è confermata dal fatto che la ricorrente, nella sua replica, discostandosi dalla sua tesi iniziale, asserisce di essere «perfettamente consapevole del fatto che un prelievo non può essere assimilato ad un aiuto» e di avere «sempre considerato che le misure di aiuto di Stato controverse sono costituite dai servizi forniti dall'Ente [greco per il cotone] e non dal prelievo in sé» (v. punti 3, 17, 36 e 39 della replica). Nella sua replica, essa concentra così in particolare il suo argomento in subordine, non più sull'art. 30, n. 1, della legge n. 2040/92, in quanto tale, ma su tali servizi, in quanto finanziati dal prelievo compensativo (v. punti 19, 20, 26 e 39 della replica).

68 Tuttavia, la modifica in tal modo apportata all'argomento in subordine, enunciato nell'atto introduttivo del ricorso, deve essere respinta. Essa costituisce, infatti, un motivo nuovo, irricevibile in base all'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura.

69 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile senza che sia necessario pronunciarsi sugli altri motivi di irricevibilità sollevati dalla Commissione.

Sulle spese

70 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, il soccombente è condannato alle spese, se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata a sopportare, oltre alle proprie, le spese sostenute dalla Commissione, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.

71 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, dello stesso regolamento, la Repubblica ellenica sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è irricevibile.**

2) **La ricorrente sopporterà le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione.**

3) **La Repubblica ellenica sopporterà le proprie spese.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Mengozzi Legal

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 ottobre 2003.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung P. Lindh