SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
5 dicembre 2002 *

Nella causa T-114/00,

Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV, con sede in Borken (Germania), rappresentata dal prof. M. Pechstein,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. D. Triantafyllou e K.-D. Borchardt, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente dai sigg. W.-D. Plessing e T. Jürgensen, quindi dai sigg. Plessing e M. Lumma, in qualità di agenti,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 22 dicembre 1999 relativa al progetto di aiuti concessi dagli Stati n. 506/99,

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

composto dal sig. M. Vilaras, presidente, dalla sig.ra V. Tiili, e dai sigg. J. Pirrung, P. Mengozzi e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: sig.ra D. Christensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 7 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 La ricorrente, l'Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (Unione di azione per il diritto e la proprietà), è un'associazione che riunisce raggruppamenti di soggetti interessati dai problemi connessi alla proprietà nei settori dell'agricoltura e della silvicoltura, profughi e persone espropriate, vittime di spoliazioni nei settori dell'industria, dell'artigianato e del commercio, nonché piccole e medie imprese che avevano la propria sede e il proprio luogo di origine nella ex zona di occupazione sovietica o nella ex Repubblica democratica tedesca.

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

3 In base all'Ausgleichsleistungsgesetz (legge tedesca sulle indennità compensative), che costituisce l'art. 2 dell'Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (legge tedesca sui risarcimenti e le indennità compensative; in prosieguo: l'«EALG») e che è entrato in vigore il 1° dicembre 1994, superfici agricole situate nella ex-Repubblica democratica tedesca, detenute dalla Treuhandanstalt, organismo di diritto pubblico incaricato di ristrutturare le precedenti imprese della ex-Repubblica democratica tedesca, potevano essere acquisite da varie categorie di persone a un prezzo inferiore alla metà del loro valore materiale reale. Fanno

parte di tali categorie — a titolo prioritario e a condizione che avessero risieduto in loco il 3 ottobre 1990 e che, alla data del 1° ottobre 1996, avessero concluso un contratto di affitto a lungo termine relativo a superfici un tempo appartenenti allo Stato e che dovevano essere privatizzate dalla Treuhandanstalt — le persone cui faceva capo un contratto di locazione di un fondo rustico, i successori delle ex cooperative di produzione agricola, gli imprenditori reinsediati [Wiedereinrichter] sottoposti a esproprio tra il 1945 e il 1949 o all'epoca della Repubblica democratica tedesca e che, da allora, hanno ripreso lo sfruttamento dei terreni e i fittavoli descritti come nuovi imprenditori [Neueinrichter] che, in passato, non possedevano terreni nei nuovi Länder. Rientrano in tali categorie, in subordine, gli ex proprietari espropriati prima del 1949 che non hanno beneficiato di una restituzione delle loro proprietà e che non hanno riattivato un'attività agricola in loco. Questi ultimi possono acquisire solo superfici che non siano state acquistate dai principali beneficiari.

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

5 In seguito alle denunce relative a detto programma di acquisto di terreni, presentate da cittadini tedeschi nonché da cittadini di altri Stati membri, la Commissione, il 18 marzo 1998, ha avviato un procedimento di esame in conformità all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) (GU C 215, pag. 7).

6 Con decisione della Commissione 20 gennaio 1999, 1999/268/CE, relativa all'acquisto di terreni in virtù della legge tedesca sulle indennità compensative (GU L 107, pag. 21; in prosieguo: la «decisione 20 gennaio 1999»), che faceva seguito al procedimento di esame ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, la Commissione ha dichiarato che il programma di acquisto di terreni era incompatibile con il mercato comune in quanto gli aiuti che esso accorda siano subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 e superino il massimale d'intensità di aiuto per l'acquisto di superfici agricole, massimale fissato nella misura del 35% per le suddette superfici situate in regioni non

svantaggiate a norma del regolamento (CE) del Consiglio 20 maggio 1997, n. 950, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole (GU L 142, pag. 1). Per quanto riguarda il requisito della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 previsto dalla legge sulle indennità compensative, la Commissione ha constatato quanto segue:

«La legge avvantaggia (...) le persone fisiche e giuridiche dei nuovi Länder rispetto a quelle che non hanno sede o residenza in Germania e può quindi violare il divieto di discriminazione di cui all'articolo 52 e seguenti [del Trattato CE] (...).

In teoria qualunque cittadino dell'Unione avrebbe potuto dimostrare di possedere la residenza principale nei nuovi Länder alla data del 3 ottobre 1990. Di fatto, tuttavia, tale condizione era soddisfatta quasi esclusivamente da cittadini tedeschi, soprattutto da quelli che risiedevano precedentemente nei nuovi Länder.

Tale condizione potrebbe pertanto avere un effetto di esclusione nei confronti delle persone che non soddisfano il criterio della sede o della residenza principale nei nuovi Länder.

(...)

L'elemento di distinzione della "residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990" può essere giustificato solo nel caso in cui esso sia non solo necessario, ma anche idoneo al conseguimento dello scopo perseguito dal legislatore.

(...)

L'obiettivo era (...) di consentire l'accesso al programma alle persone interessate le quali, o le cui famiglie, hanno vissuto e lavorato per alcuni decenni nella [Repubblica democratica tedesca].

(...)

Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo non sarebbe stato necessario fissare la data del 3 ottobre 1990 in relazione al requisito della residenza in loco. I nuovi imprenditori o le persone giuridiche in questione, infatti, potevano partecipare al programma di acquisto di terreni in virtù dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'AusglLeistG se alla data del 1° ottobre 1996 avevano affittato a lungo termine terreni un tempo di proprietà collettiva, in via di privatizzazione da parte della Treuhandanstalt.

Nel corso del procedimento principale d'esame taluni interessati hanno espressamente segnalato alla Commissione che la stragrande maggioranza dei contratti di affitto a lungo termine era stata stipulata con cittadini della Germania dell'Est (...).

Risulta quindi evidente che il conseguimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore, di cui si riconosce peraltro la legittimità (vale a dire la partecipazione dei cittadini della Germania dell'Est al programma di acquisto di terreni), non sarebbe stato di fatto compromesso dalla mancata fissazione della data di riferimento del 3 ottobre 1990».

7 In quella stessa decisione del 20 gennaio 1999, la Commissione ha ordinato alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato comune e già concessi e di non accordare più nuovi aiuti sulla base di tale programma. Il dispositivo di tale decisione recita come segue:

«*Articolo 1*

Il programma di acquisto di terreni previsto dall'articolo 3 della legge tedesca sulle indennità compensative non contiene elementi di aiuto, nella misura in cui le relative disposizioni si limitano a istituire compensazioni a seguito di espropri o di interventi analoghi effettuati sulla base del principio di sovranità e i vantaggi concessi sono equivalenti o inferiori ai danni patrimoniali cagionati da tali interventi.

Articolo 2

Gli aiuti sono compatibili con il mercato comune nella misura in cui non sono subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 e rispettano il massimale d'intensità del 35% per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate a norma del regolamento (...) n. 950/97.

Gli aiuti subordinati alla condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 e quelli che superano il massimale d'intensità del 35% per le superfici agricole situate in regioni non svantaggiate a norma del regolamento (...) n. 950/97 sono incompatibili con il mercato comune.

La Germania è tenuta a sopprimere gli aiuti di cui al secondo comma e a non concederli più in futuro.

Articolo 3

Entro un termine di due mesi, la Germania recupera gli aiuti di cui all'articolo 2, paragrafo 2. Il recupero viene eseguito secondo le disposizioni e le procedure del diritto tedesco e comprende gli interessi calcolati a decorrere dalla data di concessione dell'aiuto, al tasso di riferimento utilizzato per valutare i regimi di aiuto regionali.

(...)».

8 Successivamente a tale decisione il legislatore tedesco ha redatto il progetto di Vermögensrechtsergänzungsgesetz (legge diretta a integrare la legge sul ripristino dei diritti patrimoniali) che aboliva e modificava talune delle modalità previste dal programma sull'acquisto di terreni. Da tale progetto emerge, in particolare, che la condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990 è stata abolita e che è stata fissata un'intensità di aiuto pari al 35% (vale a dire che il prezzo di acquisto dei terreni di cui trattasi è stato fissato al valore reale detratto il 35%). La condizione principale per l'acquisto dei terreni a un prezzo ridotto sarebbe d'ora innanzi la titolarità di un contratto di affitto a lungo termine.

9 Il suddetto progetto di legge è stato notificato alla Commissione e da quest'ultima autorizzato, senza previo avvio del procedimento d'esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE, con decisione 22 dicembre 1999 (in prosieguo: la «decisione

impugnata»; comunicazione in GU 2000, C 46, pag. 2). Ai punti 55-79 della decisione impugnata la Commissione riassume il disegno di legge notificato. La stessa constata ai punti 90, 91 e 95 della decisione impugnata che gli elementi da essa ritenuti, nella sua decisione 20 gennaio 1999, incompatibili con il mercato comune non figurano nel progetto di legge notificato. La Commissione dichiara altresì, al punto 123, quanto segue:

«Tenuto conto delle garanzie fornite dalle autorità tedesche, la Commissione ha indubbiamente constatato l'esistenza di una sufficiente superficie di terreni per compensare qualsiasi discriminazione senza che sia necessario annullare i contratti conclusi in applicazione dell'originario EALG. Per quanto la nuova disciplina presenti inoltre elementi che, sulla base di criteri peraltro equivalenti, favorirebbero i tedeschi dell'Est, un siffatto vantaggio rientra nell'obiettivo della ristrutturazione dell'agricoltura nei nuovi Länder, garantendo al contempo che anche le persone interessate, o le famiglie di queste ultime, che hanno vissuto e lavorato nella Repubblica democratica tedesca nel corso di decenni, possano beneficiare di tale normativa. Nella sua decisione 20 gennaio 1999, la Commissione ha ammesso la legittimità di tale obiettivo e non l'ha contestato».

10 Con tale constatazione la Commissione ha respinto una serie di critiche ricevute da diversi interessati in seguito alla decisione 20 gennaio 1999, secondo le quali il programma di acquisto di terreni, anche in mancanza della condizione della residenza in loco alla data del 3 ottobre 1990, continua ad essere discriminatorio, data la condizione della titolarità di un contratto di affitto a lungo termine, condizione che avrebbe l'effetto di mantenere il criterio della residenza in loco e rendere insufficiente il numero di terreni disponibili per l'acquisto (punti 97 e segg. della decisione impugnata).

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

Procedimento e conclusioni delle parti

12 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 maggio 2000, la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.

13 Ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la Commissione, con atto separato depositato nella cancelleria del Tribunale il 20 giugno 2000, ha sollevato un'eccezione di irricevibilità. La ricorrente ha presentato le sue osservazioni su tale eccezione il 16 agosto 2000.

14 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale in data 2 ottobre 2000, la Repubblica federale di Germania ha chiesto di intervenire a sostegno della Commissione. Con ordinanza del presidente della Quarta Sezione ampliata del Tribunale 9 novembre 2000 la domanda è stata accolta.

15 La fase scritta inerente all'eccezione di irricevibilità si è conclusa il 5 marzo 2001.

16 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ha deciso di aprire la fase orale sull'eccezione d'irricevibilità. All'udienza, svoltasi il 7 marzo 2002, le parti sono state sentite nelle loro difese orali e nelle risposte ai quesiti orali del Tribunale.

17 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

18 La Commissione e la Repubblica federale di Germania, intervenuta a sostegno della prima, chiedono che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sull'eccezione di irricevibilità

19 La Commissione e la Repubblica federale di Germania ritengono che il ricorso sia irricevibile per due motivi: da un lato, la ricorrente non sarebbe direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata; d'altro lato, la ricorrente avrebbe commesso uno sviamento di procedura.

Sul primo motivo di irricevibilità, relativo alla circostanza secondo cui la ricorrente non sarebbe individualmente e direttamente interessata

Argomenti delle parti

20 La Commissione ricorda che il controllo degli aiuti è previsto dalle disposizioni del Trattato CE relative alla concorrenza e che, di conseguenza, sono le imprese in concorrenza con quelle beneficiarie di aiuti a poter essere ritenute individualmente interessate da una decisione che autorizza tali aiuti, in particolare se hanno svolto un ruolo attivo nel precedente procedimento d'esame principale e qualora la loro posizione sul mercato sia sostanzialmente pregiudicata dall'aiuto che costituisce l'oggetto della decisione impugnata.

21 Secondo la Commissione, ne consegue che il diritto di un'associazione di proporre un ricorso di annullamento contro una decisione di autorizzazione di aiuti è alquanto limitato. Essa osserva che solo le associazioni di operatori economici che hanno partecipato attivamente al procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE sono ritenute individualmente interessate da una tale decisione qualora esse siano pregiudicate nella loro qualità di negoziatrici o siano subentrate a uno o più dei loro membri che avrebbero potuto proporre essi stessi un ricorso ricevibile. In mancanza di tale limitazione un numero imprecisato di terzi soggetti potrebbe presentare ricorsi per annullamento nei riguardi di una decisione che autorizza gli aiuti.

22 Ne deriva, per la Commissione, che la ricorrente non è individualmente interessata dalla decisione impugnata. Infatti, anche se è vero che la stessa dal 1994 ha partecipato al procedimento formale d'esame conclusosi con l'adozione della decisione 20 gennaio 1999 e ai dibattiti informali relativi alla sua attuazione e che essa ha pertanto influito sul processo decisionale, non avrebbe partecipato al procedimento in qualità di associazione di imprese, ma in quanto raggruppamento di soggetti rappresentante gli interessi connessi alla proprietà dei suoi

membri. La Commissione si riferisce, a tale riguardo, allo statuto della ricorrente, in base al quale quest'ultima ha il compito di tutelare gli interessi generali e i diritti di proprietà dei suoi membri in quanto proprietari di abitazioni, di terreni, di ogni sorta di superfici e di esercizi aziendali, compresi gli interessi delle persone espropriate e di quelle i cui beni siano stati collettivizzati con decisione sovrana, nonché di elaborare meccanismi di indennizzo. La Commissione conclude che il ricorso è stato proposto da un gruppo di ex proprietari e quindi non riguarda la concorrenza. Essa evidenzia che le associazioni che non rappresentano imprese ma altri interessi sociali di qualsiasi natura non possono proporre ricorso contro una decisione di autorizzazione di aiuti.

23 La Commissione aggiunge, facendo riferimento all'art. 295 CE, che questo vale a fortiori quando, come nella fattispecie, si tratta di aspetti che esulano dall'ambito delle competenze comunitarie, come il regime della proprietà degli Stati membri. In tale contesto, essa osserva che la ricorrente non ha potuto influire sulla decisione della Commissione dato che gli interessi da quest'ultima tutelati rientrano nella competenza degli Stati membri. Spiega altresì che, se ha consultato la ricorrente e considerato i suoi pareri con molta attenzione, non l'ha fatto con l'intento di lasciare che gli interessi di proprietà rappresentati dalla ricorrente influissero sulla sua decisione ma, piuttosto, al fine di disporre di un'utile fonte d'informazioni.

24 Del resto, la ricorrente non sarebbe subentrata a uno o più dei suoi membri, i quali avrebbero potuto essi stessi proporre un ricorso di annullamento. Infatti, i membri della ricorrente non avrebbero la qualità di concorrenti e, di conseguenza, non avrebbero potuto proporre un ricorso di annullamento contro la decisione impugnata. Se è vero che i membri della ricorrente sono «in concorrenza» con i destinatari del programma di acquisto di terreni controversi, non si tratterebbe di una concorrenza ai sensi del Trattato CE. A tale proposito, la Commissione rammenta che l'art. 87 CE si riferisce a imprese, a rami economici e agli scambi, e che la sua definizione della nozione di concorrenza riguarda quindi l'economia e il mercato.

25 La Commissione ritiene, peraltro, che la ricorrente comunque non fosse in grado di subentrare a uno o più dei suoi membri. Infatti, la stessa non avrebbe il compito di tutelare eventuali interessi di «concorrenza» rispetto ai destinatari del programma di acquisto di terreni controversi, ma esclusivamente gli interessi generali o di proprietà dei suoi membri.

26 Il ricorso sarebbe a maggior ragione irricevibile in quanto tale programma di acquisto di terreni costituisce un regime di aiuti e in quanto, quindi, l'autorizzazione di tale regime da parte della Commissione è una misura di portata generale, che si applica a situazioni determinate oggettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di una categoria di soggetti individuati in modo generale e astratto.

27 La Commissione afferma, infine, che la ricorrente rappresenta in modo essenziale, se non esclusivo, interessi tedeschi, laddove il suo ricorso mira a far dichiarare dal Tribunale che il programma di acquisto di terreni controversi comporta una discriminazione in base alla nazionalità che, pertanto, non poteva essere autorizzata dalla Commissione. Quest'ultima conclude che non esiste un nesso tra gli specifici interessi della ricorrente e quelli che essa rappresenta nell'ambito del presente ricorso, trattandosi di interessi stranieri. Un'associazione non avrebbe il diritto di proporre ricorso ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, qualora essa non rappresenti gli interessi dei suoi membri. La Commissione rammenta, al riguardo, che i membri della ricorrente non sono stranieri cittadini dell'Unione europea, ma persone che sono state lese durante la guerra e il periodo del dopo guerra nella ex zona di occupazione sovietica e nella ex-Repubblica democratica tedesca.

28 La Repubblica federale di Germania ritiene, come la Commissione, che il ricorso sia irricevibile, in primo luogo, perché la ricorrente non è individualmente interessata dalla decisione impugnata. Infatti, con nessuna disposizione legale applicabile nella fattispecie si attribuirebbero alla ricorrente diritti di natura procedurale, la ricorrente non rappresenterebbe peraltro nemmeno interessi di imprese che sarebbero esse stesse legittimate ad agire e, infine, la ricorrente non

sarebbe stata lesa nei suoi interessi o nella sua posizione di negoziatrice. La Repubblica federale di Germania evidenzia, a tale proposito, che affinché un'associazione sia individualmente interessata da una decisione che autorizza aiuti, non è sufficiente che essa partecipi al procedimento d'esame di queste ultime come mera interessata.

29 La Repubblica federale di Germania condivide l'argomento della Commissione secondo cui la ricorrente e i suoi membri sono più angustiati dalla modifica del regime di proprietà — che ai sensi dell'art. 295 CE non può essere pregiudicato dal diritto comunitario — che dalla loro posizione concorrenziale sul mercato. Essa osserva che numerosi membri della ricorrente non esercitano un'attività agricola o silvicola e non intendono esercitarla nella ex-Repubblica democratica tedesca, ma cercano solo di recuperare i loro beni confiscati. Di conseguenza, la ricorrente non rappresenterebbe interessi di «imprese». Tale constatazione emergerebbe anche dallo statuto della ricorrente in base al quale quest'ultima è un'unione di associazioni per la difesa della proprietà.

30 La Repubblica federale di Germania sottolinea altresì che la ricorrente non è stata una controparte nella negoziazione secondo quanto illustrato, ad esempio, nella sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-380/94, AIUFFASS e AKT/Commissione (Racc. pag. II-2169), dal momento che essa non ha preso parte né direttamente né indirettamente all'elaborazione della decisione impugnata. La ricorrente sarebbe stata solo una fonte di informazioni per la Commissione.

31 La Repubblica federale di Germania condivide, inoltre, l'argomento della Commissione secondo cui la ricorrente, in tale causa, non rappresenta i propri interessi ma interessi stranieri. Dato che la ricorrente invoca motivi che non la riguardano personalmente, non può essere ritenuta individualmente interessata ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE. La Repubblica federale di Germania osserva altresì che, anche se la decisione impugnata dovesse essere annullata per discriminazione nei confronti di cittadini comunitari, questo non avrebbe per ciò

stesso come conseguenza di consentire agli ex proprietari di recuperare le proprie terre. La finalità del ricorso non potrebbe essere pertanto direttamente conseguita a causa dei motivi che la ricorrente invoca nell'ambito del ricorso di cui trattasi.

32 La Repubblica federale di Germania rileva, in secondo luogo, che la ricorrente e i suoi membri non sono direttamente interessati dalla decisione impugnata, dal momento che quest'ultima riguarda un regime di aiuti e quindi costituisce una misura di portata generale, che si applica a situazioni determinate oggettivamente e comporta effetti giuridici nei confronti di una categoria di soggetti individuati in modo generale e astratto. Essa ammette che un soggetto possa essere direttamente interessato da una decisione che autorizza un regime generale di aiuti quando tale regime si è già concretizzato, ma sottolinea che questo non si verifica nella fattispecie. Infatti, i beneficiari degli aiuti non sono stati ancora individuati e nominativamente designati. Al contrario, solo all'esito di un esame di ogni caso specifico verrebbe stabilito se una persona possa acquistare determinati terreni. A tale scopo, la legge pone in concorrenza talune categorie di candidati, tra le quali è necessario scegliere, e il legislatore ha previsto, a tal fine, l'istituzione di consigli cui appellarsi in caso di conflitti di interessi.

33 La stessa interveniente ritiene, per di più, che sia altresì pacifico che la ricorrente non è direttamente interessata perché non esiste alcun nesso di causalità tra la decisione impugnata e il presunto interesse della ricorrente alla luce del diritto della concorrenza. Infatti, anche se la censura relativa ad una violazione del principio di non discriminazione fosse fondata, questo non comporterebbe automaticamente il ricupero di terreni da parte dei precedenti proprietari rappresentati dalla ricorrente.

34 Per confutare l'eccezione di irricevibilità, la ricorrente osserva anzitutto che essa rappresenta oltre mille imprese operanti nell'agricoltura, che rispondono alla definizione della nozione di impresa contemplata nel diritto comunitario, vale a dire quella in cui è inclusa qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle modalità di finanziamento.

35 La ricorrente sottolinea anche che il programma di acquisto di terreni controversi ostacola tali imprese nel loro consolidamento e nella loro espansione economica, dal momento che i concorrenti di queste ultime ottengono un accesso ai detti terreni di tipo prioritario e a condizioni più vantaggiose. Si tratta, a suo parere, di un rapporto di concorrenza ai sensi del diritto comunitario, dal momento che i destinatari del programma di acquisto di terreni e taluni degli operatori economici che essa rappresenta operano sullo stesso mercato.

36 La ricorrente sostiene che la sua finalità non è quella di ottenere una modifica del regime di proprietà, ma l'effettiva applicazione dell'obbligo di controllo degli aiuti che incombe alla Commissione, al fine di salvaguardare gli interessi economici dei suoi membri che concorrono con i beneficiari degli aiuti. La ricorrente chiede altresì al Tribunale di tener conto del fatto che tra i suoi membri vi sono diverse centinaia di soggetti cui il programma di acquisto di terreni impedisce di intraprendere una duratura e seria attività di gestore nel settore agricolo e silvicolo. I suddetti soggetti sarebbero ampiamente esclusi dal mercato, a causa dell'attribuzione dei contratti di affitto su una base discriminatoria.

37 Comunque, la nozione di associazione di imprese nel diritto comunitario non implicherebbe l'obbligo che i membri dell'associazione ricorrente siano esclusivamente imprese. Inoltre, un'associazione di imprese non sarebbe tenuta a preoccuparsi di tutti gli interessi d'impresa dei suoi membri per potere essere considerata un'associazione di imprese aventi interessi ad agire. Quel che è determinante, per la ricorrente, è il fatto che l'associazione rappresenta gli interessi d'impresa di un considerevole gruppo di suoi membri, conformemente al suo statuto.

38 Inoltre, sia nei suoi interventi presso la Commissione — realizzati ormai da anni — in merito al programma di acquisto di terreni controversi sia in molte altre attività, la ricorrente si sarebbe consacrata essenzialmente agli interessi d'impresa dei suoi membri, e questo conformemente al suo statuto, con cui le si richiede di tutelare gli interessi, in particolare di natura economica, di suoi membri, al fine di proteggerli contro gli svantaggi concorrenziali.

39 La ricorrente sostiene che, pertanto, è ingiustificato distinguere gli interessi connessi alla proprietà da quelli connessi all'impresa. Infatti, l'accesso alla proprietà di terreni agricoli o silvicoli presenta un interesse fondamentale per l'impresa, perché tali terreni sono destinati a un utilizzo economico. Il fatto che essa rappresenti essenzialmente interessi tedeschi sarebbe irrilevante dal punto di vista della posizione concorrenziale dei suoi membri alla luce del diritto comunitario. A tale riguardo, la ricorrente osserva che la stessa Commissione ha dichiarato, nella decisione 20 gennaio 1999, che il programma di acquisto di terreni era di natura tale da ledere il mercato comune. Inoltre, contrariamente a quanto afferma la Commissione, la ricorrente avrebbe un interesse proprio all'annullamento della decisione impugnata, poiché, in caso di rigida applicazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, si imporrebbe una redistribuzione dei terreni e i membri della ricorrente avrebbero maggiori possibilità di accedervi.

40 La ricorrente aggiunge che, anche se il Tribunale ritenesse che essa non sia un'associazione di imprese o di operatori economici, dovrebbe considerarla individualmente interessata dalla decisione impugnata, data la sua posizione di negoziatrice con la Commissione e la sua partecipazione al procedimento.

Giudizio del Tribunale

41 Ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro una decisione presa nei confronti di altre persone soltanto se la detta decisione la riguarda direttamente e individualmente. Poiché la decisione impugnata è stata adottata nei confronti della Repubblica federale di Germania, occorre valutare se la stessa riguarda la ricorrente direttamente e individualmente.

42 Per costante giurisprudenza, chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento incida sullo stesso a causa di certe sue qualità particolari o di circostanze di fatto atte a distinguerlo da qualsiasi altro soggetto, e quindi lo identifichi alla stessa stregua di come lo sarebbe il destinatario di una decisione (sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220, e 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz/Commissione, Racc. pag. 391, punto 22; sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-11/95, BP Chemicals/Commissione, Racc. pag. II-3235, punto 71).

43 Al fine di stabilire se nella fattispecie ricorrano tali condizioni, occorre rammentare l'oggetto dei procedimenti previsti rispettivamente dai nn. 2 e 3 dell'art. 88 CE. Infatti, nel contesto del controllo degli aiuti di Stato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dall'art. 88, n. 3, CE, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sul carattere di aiuto di Stato della misura interessata nonché sulla compatibilità, parziale o totale, dell'aiuto di cui trattasi con il mercato comune, deve essere tenuta distinta dalla fase di esame prevista dall'art. 88, n. 2, CE. Solo nell'ambito di quest'ultima procedura, diretta a consentire alla Commissione di avere un'informazione completa su tutti i dati della pratica, il Trattato prevede l'obbligo della Commissione stessa di intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni (sentenze del Tribunale 16 settembre 1998, causa T-188/95, Waterleiding Maatschappij/Commissione, Racc. pag. II-3713, punto 52, e 21 marzo 2001, causa T-69/96, Hamburger Hafen- und Lagerhaus e a./Commissione, Racc. pag. II-1037, punto 36).

44 Qualora, senza promuovere il procedimento ex art. 88, n. 2, CE, la Commissione rilevi, sulla base del n. 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari di tali garanzie procedurali possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare dinanzi al giudice comunitario tale decisione della Commissione (sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punto 23, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 17; sentenza Waterleiding Maatschappij/Commissione, cit. supra,

punto 53; sentenza del Tribunale 11 febbraio 1999, causa T-86/96, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen e Hapag-Lloyd/Commissione, Racc. pag. II-179, punto 49). Quindi, qualora, mediante un ricorso per annullamento di una decisione della Commissione adottata al termine della fase preliminare, una parte ricorrente miri a ottenere l'osservanza delle garanzie procedurali previste dall'art. 88, n. 2, CE, il mero fatto che essa abbia la qualità di interessata, ai sensi di tale disposizione, è sufficiente perché essa sia ritenuta direttamente e individualmente riguardata ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE (sentenze Cook/Commissione, cit. supra, punti 23-26; Matra/Commissione, cit. supra, punti 17-20, e BP Chemicals/Commissione, cit. supra, punti 89 e 90).

45 Nella fattispecie, la decisione impugnata è stata adottata sulla base dell'art. 88, n. 3, CE, senza che la Commissione abbia avviato il procedimento formale di esame previsto dall'art. 88, n. 2, CE. Alla luce delle suesposte considerazioni, la ricorrente dovrà pertanto essere ritenuta direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata, in primo luogo, se essa mira a far salvaguardare i diritti procedurali previsti dall'art. 88, n. 2, CE e, in secondo luogo, ove emerga che essa possieda lo status di interessata ai sensi di questo stesso paragrafo (v., in tal senso, sentenza Hamburger Hafen- und Lagerhaus e a./Commissione, cit. supra, punti 37-39).

46 Quindi, è necessario anzitutto esaminare se, con il presente ricorso, la ricorrente miri a far salvaguardare i diritti procedurali derivanti dall'art. 88, n. 2, CE.

47 Si deve constatare che la ricorrente non ha esplicitamente denunciato una violazione, da parte della Commissione, dell'obbligo di avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE che ha impedito l'esercizio dei diritti procedurali previsti dalla suddetta disposizione. Tuttavia, i motivi di annullamento invocati a sostegno del ricorso di cui trattasi, e in particolare quello relativo a una violazione del divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità, devono essere interpretati come diretti a far constatare l'esistenza di serie difficoltà sollevate dalle misure controverse per quanto riguarda la loro compatibilità con il mercato comune, difficoltà che obbligherebbero la Commissione ad avviare il procedimento formale.

48 Infatti, secondo una giurisprudenza costante, la Commissione è tenuta ad avviare il detto procedimento se un primo esame non le ha obiettivamente consentito di superare tutte le serie difficoltà sollevate nella valutazione della compatibilità del provvedimento statale in questione con il mercato comune (sentenze del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-49/93, SIDE/Commissione, Racc. pag. II-2501, punto 58; 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestevisión Telecinco/Commissione, Racc. pag. II-3407, punto 52, e 15 marzo 2001, causa T-73/98, Prayon-Rupel/Commissione, Racc. pag. II-867, punto 42). È proprio per facilitare alla Commissione l'adempimento di tale compito, con l'ausilio degli interessati, che all'art. 88, n. 2, CE si prevede la fase dell'esame formale che compete alla stessa condurre. Orbene, poiché il Trattato impone alla Commissione l'obbligo di porre gli interessati in condizione di presentare le proprie osservazioni solo nell'ambito della fase di esame prevista dal suo art. 88, n. 2, CE, questi ultimi possono far valere il carattere oggettivamente complesso dell'esame che la Commissione deve effettuare e ottenere l'osservanza delle loro garanzie procedurali solo se hanno l'opportunità di contestare dinanzi al Tribunale la decisione di non avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE.

49 Nel caso di specie, il ricorso deve essere quindi inteso come volto a addebitare alla Commissione il fatto di non aver promosso, nonostante le serie difficoltà nella valutazione della compatibilità degli aiuti di cui trattasi, il procedimento formale previsto dall'art. 88, n. 2, CE e come diretto, in ultima analisi, a far salvaguardare i diritti procedurali conferiti mediante il suddetto paragrafo.

50 Di conseguenza, occorre poi verificare se la ricorrente rivesta la qualità di interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE.

51 A tale riguardo, secondo costante giurisprudenza, gli interessati di cui all'art. 88, n. 2, CE sono non soltanto l'impresa o le imprese beneficiarie di un aiuto, bensì anche le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali (sentenze della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione, Racc. pag. 3809, punto 16; Cook/Commissione, cit.

supra, punto 24; Matra/Commissione, cit. supra, punto 18, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval et Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 41; sentenza Hamburger Hafen- und Lagerhaus e a./Commissione, cit. supra, punto 40). Dalla giurisprudenza emerge parimenti che, affinché il suo ricorso sia ricevibile, un'impresa diversa dal beneficiario dell'aiuto deve dimostrare che la propria posizione concorrenziale sul mercato è pregiudicata dalla concessione dell'aiuto. In caso contrario, essa non ha lo status di interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE (sentenze Waterleiding Maatschappij/Commissione, cit. supra, punto 62, e Hamburger Hafen- und Lagerhaus e a./Commissione, cit. supra, punto 41).

52 Orbene, essendo la ricorrente un'associazione, occorre, in primo luogo, verificare se i suoi membri hanno la qualità di interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. Infatti, un'associazione costituita per promuovere gli interessi collettivi di una categoria di soggetti — salvo circostanze particolari, come il ruolo che essa abbia potuto svolgere nell'ambito di un procedimento che si sia potuto concludere con l'adozione dell'atto in questione (v. punti 65 e segg. infra) — non può considerarsi individualmente interessata, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, da un atto che pregiudichi gli interessi generali della categoria stessa e, di conseguenza, non è legittimata a presentare un ricorso di annullamento in nome dei suoi membri qualora questi ultimi non lo siano a titolo individuale (sentenze della Corte 14 dicembre 1962, cause riunite 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e a./Consiglio, Racc. pag. 943, e 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, Greenpeace e a./Commissione, Racc. pag. I-1651, punti 14 e 29; ordinanza della Corte 18 dicembre 1997, causa C-409/96 P, Sveriges Betodlares e Henrikson/Commissione, Racc. pag. I-7531, punto 45; sentenza Hamburger Hafen- und Lagerhaus e a./Commissione, cit. supra, punto 49).

53 Pertanto, se almeno alcuni membri della ricorrente possono essere ritenuti interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, la qual cosa presuppone che la loro posizione concorrenziale sul mercato sia pregiudicata dalla concessione degli aiuti di cui trattasi, la ricorrente potrà essere ritenuta legittimata a proporre il ricorso in esame in quanto sia un'associazione costituita al fine di promuovere gli interessi collettivi dei suoi membri.

54 Nella fattispecie, si deve osservare che alcuni membri della ricorrente sono operatori economici che possono essere considerati concorrenti diretti dei beneficiari degli aiuti controversi.

55 A tale proposito, dallo statuto della ricorrente emerge in modo inequivocabile che le persone di cui essa tutela gli interessi sono, almeno per una parte notevole, operatori economici. Infatti, l'art. 2, primo trattino, di tale statuto, menziona, tra le categorie di soggetti i cui interessi vengono tutelati dalla ricorrente, «agricoltori e silvicoltori, proprietari (...) di fabbriche e di esercizi aziendali, imprenditori, commercianti e operatori economici di ogni sorta». La Commissione, per di più, ha precisato, in risposta a un quesito del Tribunale posto all'udienza, che tutti gli agricoltori dell'Unione europea possono essere concorrenti dei destinatari del programma di acquisto di terreni. Inoltre, la Commissione e la Repubblica federale di Germania non hanno contestato l'affermazione della ricorrente secondo cui il 25% dei membri di quest'ultima, ossia 110 persone o famiglie, sono agricoltori e secondo cui, tenendo conto dei membri di altre associazioni affiliate alla ricorrente, quest'ultima rappresenterebbe oltre mille imprese operanti nel settore dell'agricoltura.

56 È pacifico che l'acquisto di terreni agricoli o silvicoli costituisce un elemento essenziale nella strategia commerciale e nella posizione concorrenziale di un agricoltore o di un silvicoltore. Nella specie, dal fascicolo emerge che le posizioni concorrenziali di alcuni membri agricoltori e silvicoltori della ricorrente sono pregiudicate dal programma di acquisto di terreni.

57 A tale riguardo, occorre, in primo luogo, citare la decisione 20 gennaio 1999, in cui la Commissione ha considerato che «[l]a perturbazione, potenziale o effettiva, delle condizioni di concorrenza risulta dalla migliore situazione economica in cui vengono a trovarsi gli acquirenti di terreni a condizioni agevolate rispetto ai concorrenti esclusi dal regime».

58 In secondo luogo, è giocoforza constatare che una parte considerevole degli operatori economici che sono membri della ricorrente è costituita da persone le cui terre sono state confiscate tra il 1945 e il 1949 e che, successivamente, sono state qualificate come «imprenditori reinsediati senza diritto di restituzione». Dal fascicolo emerge che la ricorrente ha tutelato, in particolare, gli interessi di tali persone attirando l'attenzione della Commissione sul fatto che per tali persone è stato molto difficile ottenere un contratto di affitto a lungo termine, cosicché esse sono state sfavorite dal programma di acquisto di terreni. A titolo esemplificativo, in una lettera dell'11 agosto 1998 inviata alla Commissione, la ricorrente ha sottolineato che «[i]l cosiddetti imprenditori reinsediati, non beneficiando di un diritto alla restituzione (vittime delle espropriazioni effettuate tra il 1945 e il 1949), sono pregiudicati anche dal punto di vista della concorrenza qualora essi abbiano avuto solo eccezionalmente la possibilità di affittare terreni un tempo di proprietà dello Stato».

59 Questa categoria di membri della ricorrente si ritiene particolarmente colpita dal programma di acquisto di terreni come approvato dalla decisione impugnata. Pertanto, in una lettera del 26 luglio 2000, inviata da un rappresentante dell'associazione Heimatverdrängtes Landvolk eV, membro della ricorrente, al legale di quest'ultima, si osserva quanto segue:

«Gli ostacoli alla concorrenza che gli aiuti a tutte le imprese agricole non aventi diritto a compensazione, aiuti a nostro parere manifestamente illegittimi, fanno subire ai membri [della ricorrente] e ai raggruppamenti membri di tale associazione riguardano anche molti dei circa 770 membri della nostra associazione.

Così come il sottoscritto, che si sforza di contribuire allo sviluppo economico nella sua qualità di imprenditore stabilito nei nuovi Länder (...), altri membri della nostra associazione non solo sono vittime delle arbitrarie confische che hanno avuto luogo durante gli anni 1945-1949 e che li hanno gravemente pregiudicati, ma partecipano altresì, in modo attivo, alla costruzione economica

nella loro qualità di imprenditori. Malgrado il danno che ci è chiaramente arrecato, ad esempio dal fatto della persistenza nell'applicare il principio della priorità data alla residenza in loco (...), ci sforziamo (...) di creare imprese familiari di economia privata nella nostra qualità di cosiddetti imprenditori reinsediati senza diritto di restituzione (...).

(...)

Gli ostacoli attuali, come la mancata disponibilità dei terreni precedentemente di loro proprietà, impediscono a numerosi interessati, pronti a investire, di lanciarsi in un'attività d'impresa.

Tale problema colpisce attualmente almeno il 20% dei nostri membri, quindi circa 150 cosiddetti imprenditori reinsediati e investitori ostacolati».

60 Si deve pertanto constatare che alcuni membri della ricorrente sono necessariamente pregiudicati nella loro posizione concorrenziale dalla decisione impugnata e, quindi, in quanto interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, sarebbero legittimati a proporre un ricorso di annullamento a titolo individuale contro questa stessa decisione.

61 In secondo luogo, dallo statuto della ricorrente emerge che quest'ultima è stata creata per tutelare gli interessi e i diritti di proprietà dei suoi membri. Orbene, l'esercizio del diritto di proprietà è di una rilevanza particolare nella situazione economica di un operatore. Per quanto, secondo l'art. 2, primo trattino, del suo statuto, la ricorrente abbia un obiettivo più esteso, non è da escludersi che quest'ultimo possa includere la cura degli interessi dei suoi membri in quanto operatori economici. In base a un'interpretazione sistematica degli artt. 1 e 2 del menzionato statuto, letti congiuntamente, essa persegue effettivamente tale obiettivo.

62 A tale proposito, si deve constatare che, tutelando gli interessi di tali operatori economici per quanto riguarda il diritto di proprietà, e in particolare l'interesse di agricoltori e di silvicoltori a poter ottenere terreni nonostante la loro posizione di sfavore rispetto ai potenziali destinatari del programma di acquisto di terreni, la ricorrente tutela, in realtà, gli interessi commerciali e concorrenziali di tali membri. Per questa ragione, l'argomento della Commissione secondo cui la ricorrente non rappresenterebbe interessi d'impresa ma interessi sociali qualsiasi e secondo cui la presente causa riguarderebbe esclusivamente aspetti relativi al diritto di proprietà che esulano dal contesto comunitario in forza dell'art. 295 CE (v. supra, punto 22) non può essere accolto. Dalla decisione 20 gennaio 1999 nonché dalla decisione impugnata deriva d'altronde che la stessa Commissione ha ritenuto necessario esaminare il programma di acquisto di terreni alla luce delle norme comunitarie di concorrenza, in particolare delle norme in materia di aiuti di Stato. Pertanto, essa non può ragionevolmente contestare che un'associazione che si opponga a tale programma di acquisto di terreni e che annoveri tra i suoi membri numerosi agricoltori che versano in una posizione di sfavore rispetto ai potenziali destinatari del suddetto programma, tuteli, in sostanza, gli interessi concorrenziali di tali membri.

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

64 Occorre aggiungere che il ricorso collettivo proposto attraverso un'associazione presenta vantaggi procedurali, in quanto consente di evitare la proposizione di un numero elevato di ricorsi diversi diretti contro la stessa decisione (sentenza 6 luglio 1995, cause riunite da T-447/93 a T-449/93, AITEC e a./Commissione,

Racc. pag. II-1971, punto 60). Questo vale a maggior ragione nel caso della ricorrente, uno degli scopi della quale, secondo l'art. 2, terzo e quinto trattino, del suo statuto, consiste proprio nel tutelare gli interessi dei suoi membri presso le autorità tedesche e sovranazionali nonché nel pronunciarsi sui provvedimenti adottati, in particolare, dalla Treuhandanstalt.

65 Si deve inoltre constatare che la ricorrente può essere ritenuta individualmente interessata dalla decisione impugnata inoltre in quanto fa valere un interesse proprio ad agire perché la sua posizione di negoziatrice è stata lesa dall'atto di cui viene chiesto l'annullamento (v. sentenze della Corte 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy/Commissione, Racc. pag. 219, punti 19-25, e 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 29 e 30; sentenze del Tribunale AIUFFASS e AKT/Commissione, cit. supra, punto 50, e 29 settembre 2000, causa T-55/99, CETM/Commissione, Racc. pag. II-3207, punto 23).

66 Infatti, la ricorrente ha partecipato attivamente al procedimento formale di esame che ha condotto all'adozione della decisione 20 gennaio 1999 nonché ai dibattiti informali relativi alla sua attuazione, e questo in modo attivo e complesso nonché con il sostegno di perizie scientifiche. La Commissione ha ammesso che la ricorrente ha influito sul processo decisionale e che è stata un'utile fonte di informazioni.

67 Pertanto, la ricorrente sarebbe stata legittimata, in quanto individualmente interessata ai sensi della giurisprudenza richiamata supra al punto 65, a proporre un ricorso di annullamento contro la decisione con cui si poneva fine al suddetto procedimento formale, se tale decisione fosse stata sfavorevole agli interessi che la ricorrente rappresentava.

68 Orbene, come la Commissione ha confermato all'udienza, la decisione impugnata riguarda «esclusivamente e direttamente l'attuazione di una decisione della Commissione, che era già stata previamente emanata», vale a dire la decisione 20 gennaio 1999. La decisione impugnata è quindi direttamente connessa alla decisione 20 gennaio 1999.

69 Pertanto, alla luce di tale nesso tra queste due decisioni e del ruolo di importante interlocutore che la ricorrente ha svolto nel corso del procedimento formale concluso dalla decisione 20 gennaio 1999, l'individualizzazione della ricorrente alla luce di questa stessa decisione si è necessariamente estesa alla luce della decisione impugnata, anche se la ricorrente non è stata coinvolta nell'esame della Commissione che ha condotto all'adozione di quest'ultima decisione. Tale constatazione non è inficiata dal fatto che, nel caso di specie, la decisione 20 gennaio 1999 in linea di principio non era contraria agli interessi tutelati dalla ricorrente.

70 Da tutto quanto precede risulta che la ricorrente è individualmente interessata ai sensi della giurisprudenza menzionata supra al punto 42.

71 Tale conclusione non è contraddetta dal fatto, invocato dalla Commissione (v. supra, punto 26), che il programma di acquisto di terreni costituisce un regime di aiuti e che quindi l'autorizzazione di tale regime da parte della Commissione è una misura di portata generale, che si applica a situazioni determinate oggettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di una categoria di soggetti individuati in modo generale e astratto. A tale riguardo, occorre rammentare che, in talune circostanze, una disposizione di un atto di portata generale può riguardare individualmente alcuni soggetti, e che tale è proprio il

caso quando l'atto di cui trattasi riguarda una persona fisica o giuridica determinata a causa di determinate qualità che sono ad essa peculiari, ovvero di una situazione di fatto che la caratterizzi rispetto a qualsiasi altro soggetto (sentenze della Corte 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio, Racc. pag. I-2501, punto 13; 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punti 19 e 20, e 31 maggio 2001, causa C-41/99 P, Sadam Zuccherifici e a./Consiglio, Racc. pag. I-4239, punto 27). Questo si verifica nella fattispecie, come è stato constatato supra ai punti 43-70.

72 Inoltre, contrariamente a quanto rileva la Repubblica federale di Germania (v. supra, punto 32), il fatto che la decisione impugnata riguardi un regime di aiuti non impedisce che la ricorrente sia direttamente interessata.

73 Infatti, quando è pacifico che le autorità nazionali intendono agire in una determinata direzione, la possibilità che esse non si avvalgano della facoltà offerta dalla decisione della Commissione si prospetta come puramente teorica, di modo che il ricorrente può essere direttamente riguardato (sentenza della Corte 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207, punti 9 e 10; sentenze del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-435/93, ASPEC e a./Commissione, Racc. pag. II-1281, punti 60 e 61; causa T-442/93, AAC e a./Commissione, Racc. pag. II-1329, punti 45 e 46; 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsværftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. II-1399, punto 49, e AIUFFASS e AKT/Commissione, cit. supra, punti 46 e 47).

74 Nella fattispecie, le autorità tedesche hanno sufficientemente palesato il loro intento di applicare il programma di acquisto di terreni, come approvato dalla Commissione. Tale intento può essere desunto in particolare dal fatto che, in conseguenza della decisione impugnata, è stato adottato il Vermögensrechtsergänzungsgesetz (v. supra, punto 10). Pertanto, si deve ritenere che la ricorrente sia direttamente interessata dalla decisione impugnata.

75 Da tutto quanto precede risulta che la ricorrente è individualmente e direttamente interessata dalla decisione impugnata.

76 Infine, contrariamente a quanto osservano la Commissione e la Repubblica federale di Germania, non fa difetto il nesso tra gli interessi specifici della ricorrente e dei suoi membri e quelli che quest'ultima rappresenta nel ricorso di cui trattasi.

77 Infatti gli affiliati della ricorrente e, quindi, la stessa ricorrente beneficiano del ricorso di cui trattasi, che mira ad ottenere l'annullamento della decisione di autorizzazione della Commissione. I suddetti affiliati sono in particolare soggetti che non hanno un accesso prioritario ai terreni in forza del regime di aiuti approvato dalla Commissione. Orbene, l'annullamento della decisione di autorizzazione di detto regime opererebbe a favore degli stessi affiliati della ricorrente qualora contribuisse a porre fine all'accesso prioritario ai terreni da parte dei loro concorrenti.

78 Pertanto, non si può sostenere che nella presente causa la ricorrente tuteli interessi che le sono estranei. Tale conclusione non è inficiata dal fatto che la ricorrente, nell'ambito del suo ricorso, invochi una violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità al fine di dimostrare il carattere illegittimo della decisione impugnata. A tale proposito occorre constatare, atteso che i membri della ricorrente e, quindi, la stessa ricorrente beneficiano del ricorso di annullamento di cui trattasi e che la ricorrente è individualmente e direttamente interessata dalla decisione impugnata per i motivi illustrati supra ai punti 42-75, che a quest'ultima è consentito invocare un qualsiasi motivo di illegittimità tra quelli elencati all'art. 230, secondo comma, CE, compresa la

violazione degli articoli del Trattato in materia di non discriminazione. Occorre peraltro precisare che la ricorrente non invoca a sostegno del suo ricorso esclusivamente una discriminazione in base alla nazionalità ma anche una violazione dell'art. 88, n. 3, CE.

79 Da tutto quanto precede risulta che il primo motivo di irricevibilità deve essere respinto.

Sul secondo motivo di irricevibilità, relativo a un abuso di procedura

Argomenti delle parti

80 La Commissione osserva che la ricorrente non si oppone alla concessione degli aiuti in sé e per sé, ma esclusivamente ad un'asserita discriminazione nella concessione degli aiuti che non la riguarda in quanto tale. Con tale operato, la ricorrente avrebbe commesso un abuso di procedura e, più in particolare, una violazione del principio della separazione dei mezzi di ricorso. Infatti, discriminazioni come quelle invocate dalla ricorrente non costituirebbero l'oggetto del controllo degli aiuti, ma sulle stesse potrebbe soltanto vertere un procedimento ai sensi dell'art. 226 CE. Inoltre, chiedendo l'annullamento dei contratti di vendita già conclusi al fine di abolire l'asserita discriminazione di cui sarebbe vittima e di consentire ai suoi membri nonché agli altri cittadini dell'Unione europea di acquistare i terreni, la ricorrente avrebbe anche commesso una violazione del principio della separazione dei mezzi di ricorso utilizzando il ricorso di annullamento come un ricorso in carenza.

81 La ricorrente confuta la tesi della Commissione secondo cui il presente ricorso sarebbe abusivo.

Giudizio del Tribunale

82 Come si è constatato nell'ambito dell'esame del primo motivo di irricevibilità, la ricorrente beneficia dell'oggetto del ricorso di annullamento di cui trattasi e la stessa soddisfa i presupposti di cui all'art. 230, quarto comma, CE. Di conseguenza, non le si può addebitare di aver commesso un abuso di procedura o una violazione del principio di separazione dei mezzi di ricorso per aver proposto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE.

83 Anche il secondo motivo di irricevibilità deve essere pertanto respinto.

84 Da tutto quanto precede risulta che l'eccezione di irricevibilità deve essere respinta.

Sulle spese

85 A norma dell'art. 87, n. 1, del regolamento di procedura, si provvede sulle spese con la sentenza o l'ordinanza che pone fine alla causa. Atteso che l'eccezione di irricevibilità è respinta e che quindi la presente sentenza non pone fine alla causa, le spese relative al presente procedimento sono riservate.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **L'eccezione di irricevibilità è respinta.**

2) **Le spese sono riservate.**

Vilaras Tiili Pirrung

Mengozzi Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 dicembre 2002.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

M. Vilaras