SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
16 settembre 1998 *

Nella causa T-188/95,

Waterleiding Maatschappij «Noord-West Brabant» NV, società di diritto olandese, con sede in Oudenbosch (Paesi Bassi), con gli avv. ti P. H. L. M. Kuypers, del foro di Breda, e H. M. Gilliams, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jean-Marie Bauler, 47, Grand-Rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor H. van Vliet, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori M. Fiestra e J. S. van den Oosterkamp, consiglieri giuridici aggiunti presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

interveniente,

* Lingua processuale: l'olandese.

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 3 luglio 1995, SG(95) D/8442, relativa all'aiuto n. NN 13/95 — Paesi Bassi — Wet belastingen op milieugrondslag,

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

composto dalla signora P. Lindh, presidente, dai signori R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 marzo 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso

1 Nel 1992 il governo olandese ha presentato al Parlamento olandese (Staten-Generaal) una proposta di legge intitolata Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag, successivamente divenuta Wet belastingen op milieugrondslag (legge che istituisce imposte di consumo per la protezione dell'ambiente; in

prosieguo: la «WBM»). Esso proponeva di gravare due prodotti — le acque freatiche e i rifiuti — di nuove imposte di consumo e di integrare in questa legge l'imposta già esistente sui carburanti. La proposta prevedeva un'imposta di 0,25 HFL per m^3 d'acqua freatica captata dalle società di distribuzione d'acqua [art. 9, lett. a)]. Un'aliquota preferenziale di 0,125 HFL per m^3 sarebbe applicabile alle altre imprese che captano direttamente acqua freatica (in prosieguo: le «imprese autoalimentate») [art. 9, lett. b)]. Essa prevedeva tuttavia un'esenzione totale dall'imposta sulle acque freatiche per le imprese autoalimentate aventi una capacità di estrazione inferiore o pari a 10 m^3 all'ora [art. 8, lett. a)]. La captazione di acqua da parte di un'impresa a fini irrigui era pure esentata, a condizione che non superasse i 100 000 m^3 [art. 8, lett. e)]. Per quanto riguarda l'imposta sui rifiuti, essa era fissata in 28,5 HFL per 1 000 kg (art. 18). La proposta di legge comportava un'esenzione dall'imposta sui rifiuti per il riciclaggio di fanghi dragati non depurabili e di terre inquinate non depurabili (art. 17).

2 Con lettera del 7 agosto 1992 tale proposta di legge veniva notificata alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

3 Con lettera del 3 dicembre 1992 la Commissione ha comunicato al governo dei Paesi Bassi di aver adottato, il 25 novembre 1992, la decisione SG(92) D/17278 con la quale non sollevava obiezioni nei confronti delle misure di aiuto contemplate nella WBM e riguardanti le imposte sulla captazione di acqua freatica e sui rifiuti presentati a un impianto di trattamento di rifiuti.

4 In tale lettera essa faceva presente che l'imposta sul consumo vertente sull'estrazione dell'acqua freatica consentiva taluni sgravi, e cioè:

— un certo numero di esenzioni per le piccole estrazioni su base permanente e temporanea, esenzioni operanti come limiti minimi per semplificare le modalità di esecuzione della riscossione dell'imposta;

— un'aliquota differenziata a seconda che l'estrazione sia effettuata da società di distribuzione d'acqua o da imprese autoalimentate.

5 Tale decisione è stata menzionata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 24 marzo 1993 (C 83, pag. 3).

6 Con lettera del 6 dicembre 1993 il governo dei Paesi Bassi ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, una proposta di modifica della WBM. Le modifiche progettate vertevano in particolare sull'aliquota dell'imposta sulle acque freatiche fissata ormai in 0,34 HFL per le società di distribuzione d'acqua e in 0,17 HFL per le imprese autoalimentate [nuovo art. 9, lett. a) e b)].

7 Con lettera del 13 aprile 1994 la Commissione ha informato il governo dei Paesi Bassi della sua decisione del 29 marzo 1994 di non sollevare obiezioni nei confronti di tali modifiche.

8 La detta decisione è stata menzionata nella Gazzetta ufficiale del 4 giugno 1994 (C 153, pag. 20).

9 Successivamente, con lettera del 27 ottobre 1994, il governo dei Paesi Bassi ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, una proposta di modifica della WBM mediante l'inserimento di una precisazione in via permanente e di due precisazioni in via transitoria, che essa aveva presentato al Parlamento olandese il 13 ottobre 1994.

10 Per quanto riguarda l'imposta sull'acqua freatica, esso proponeva due misure fiscali favorevoli (in prosieguo: l'«esonero per l'acqua di risciacquo») e cioè un'esenzione per la captazione di acqua freatica per il risciacquo degli imballaggi riutilizzabili [nuovo art. 8, lett. h), della WBM] nonché possibilità di restituzione dell'imposta per le imprese che si procurano acqua presso una società di distribuzione d'acqua al fine di risciacquare imballaggi riutilizzabili (nuovo art. 10 A).

11 Per quanto riguarda l'imposta sui rifiuti, essa prevedeva un aumento dell'imposta da 28,50 HFL a 29,20 HFL per 1 000 kg (nuovo art. 18 della WBM), una possibilità di restituzione dell'imposta a chiunque consegni residui di disinchiostrazione a fini di trasformazione (nuovo art. 18 A, n. 1; in prosieguo: l'«esonero per residui di disinchiostrazione») e a chiunque consegni rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche a un'impresa di trasformazione di rifiuti (nuovo art. 18 A, n. 2; in prosieguo: l'«esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche»).

12 Con lettera del 25 novembre 1994 la Commissione ha chiesto informazioni supplementari, fornite dal governo olandese con lettera del 20 dicembre 1994. In quest'ultima lettera il governo olandese ha informato la Commissione che la seconda Camera del Parlamento olandese aveva nel frattempo adottato la proposta di legge con alcune modifiche, di cui una consisteva nell'equiparare temporaneamente i fanghi dragati depurabili ai fanghi dragati non depurabili.

13 La versione finale della WBM contenente tali modifiche veniva approvata il 23 dicembre 1994 dalle autorità dei Paesi Bassi. La legge è entrata in vigore il 1° gennaio 1995.

14 Nel frattempo la ricorrente, società olandese di distribuzione d'acqua, e la Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (in prosieguo: la «VEWIN») avevano presentato, il 16 dicembre 1994, una denuncia presso la Commissione segnalando l'incompatibilità della WBM con il diritto comunitario e invitando la Commissione, in particolare, ad avviare l'esame formale delle misure di aiuto controverse ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato e a sentire i denuncianti prima di adottare una decisione.

15 Con lettera del 25 gennaio 1995, intitolata «Misura di aiuto n. NN13/95 (N639/94) — Proposta di legge di modifica della WBM», la Commissione ha informato il governo dei Paesi Bassi che, a seguito dell'adozione e dell'entrata in vigore della

proposta di legge di modifica della WBM mediante l'inserimento di una precisazione in via permanente e di due precisazioni in via temporanea, prima della sua approvazione da parte della Commissione, le misure di aiuto della legge erano considerate come aiuti non notificati. In tale occasione essa ha chiesto comunicazione dei testi integrali della WBM.

16 Il 15 febbraio 1995 il governo dei Paesi Bassi ha fatto pervenire tali testi alla Commissione. Esso ha segnalato che questi ultimi erano identici a quelli già inviati con la lettera del 20 dicembre 1994, aggiungendo che l'applicazione delle restituzioni di imposte riscosse sarebbe stata effettiva solo a partire dal 1° aprile 1995, il che avrebbe dato alla Commissione tempo sufficiente per adottare la sua decisione.

17 Il 17 marzo 1995 la ricorrente e la VEWIN hanno presentato una denuncia integrativa, chiedendo nuovamente che la Commissione avviasse l'esame formale delle misure di aiuto controverse e intimandole di ingiungere la sospensione dell'applicazione della WBM.

18 Con decisione 3 luglio 1995, SG(95) D/8442, relativa all'aiuto n. NN 13/95 — Paesi Bassi — Wet belastingen op milieugrondslag (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha portato a conoscenza del governo dei Paesi Bassi il suo esame della situazione:

«Le misure di aiuto contenute nella WBM, che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE e dell'art. 61, n. 1, dell'accordo SEE, possono essere considerate compatibili con il mercato comune in base all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE e all'art. 61, n. 3, lett. c), dell'accordo SEE, dato che esse sono conformi alle disposizioni del punto 3.4 della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente» (decisione impugnata, pag. 9, sesto capoverso).

19 Con lettera 2 agosto 1995 la Commissione ha comunicato alle denuncianti che approvava le misure di aiuto dalle stesse segnalate nelle due denunce di cui sopra. Essa ha allegato alla detta lettera una copia della decisione impugnata.

Procedimento e conclusioni delle parti

20 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 ottobre 1995, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento della decisione impugnata.

21 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale l'11 dicembre 1995, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura.

22 Con ordinanza 27 marzo 1996 il Regno dei Paesi Bassi è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

23 Con ordinanza 17 ottobre 1996 il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ha deciso di riunire al merito l'eccezione di irricevibilità sollevata.

24 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— nell'ipotesi in cui la decisione impugnata non potesse essere annullata sulla base dei primi quattro motivi dedotti dalla ricorrente, ingiungere alla Commissione di produrre tutti i documenti interni relativi all'adozione di tale decisione, al fine di determinare se quest'ultima sia stata adottata in applicazione del principio di collegialità e del regolamento di procedura della Commissione;

— condannare la Commissione alle spese.

25 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese.

26 L'interveniente chiede che siano accolte le conclusioni della Commissione.

27 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Esso ha tuttavia invitato le parti a rispondere a taluni quesiti scritti prima dell'udienza, quesiti a cui è stato risposto entro i termini impartiti.

28 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza svoltasi il 25 marzo 1998.

In diritto

29 A sostegno del ricorso, la ricorrente fa valere sei motivi, relativi, in primo luogo, all'irregolarità procedurale risultante dal mancato avvio del formale procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato, in secondo luogo, ad una violazione dell'art. 190 del Trattato, in terzo luogo, ad una violazione di vari principi generali del diritto comunitario, in quarto luogo, a un eccesso di potere, in quinto luogo, ad una violazione dell'art. 163 del Trattato e, in sesto luogo, al mancato avvio del formale procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato per quanto riguarda gli elementi di aiuto della WBM in precedenza approvati dalla Commissione.

30 Poiché la ricorrente ha ritirato il suo quinto motivo nel corso dell'udienza, il secondo capo della domanda, diretto ad ottenere una misura di organizzazione del procedimento a sostegno di tale motivo, è divenuto privo di oggetto.

Sulla ricevibilità

31 La Commissione e l'interveniente ritengono il ricorso irricevibile per due motivi: da un lato, la ricorrente non sarebbe individualmente interessata dalla decisione impugnata ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, dall'altro, la decisione impugnata sarebbe una decisione confermativa nella misura in cui dichiara compatibili con il mercato comune elementi di aiuto della WBM che erano già stati approvati con decisioni divenute nel frattempo inoppugnabili.

32 Occorre esaminare nell'ordine questi due motivi di irricevibilità prima di esaminare talune circostanze particolari fatte valere dalla ricorrente per giustificare la ricevibilità del presente ricorso.

A — *Sulla questione se la ricorrente sia direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata*

Argomenti delle parti

33 La Commissione sostiene che la ricorrente non è individualmente interessata dalla decisione impugnata.

34 A questo proposito, dalla costante giurisprudenza della Corte e del Tribunale risulterebbe che soltanto imprese in concorrenza diretta con i beneficiari di un aiuto di Stato possono, se del caso, essere individualmente interessate da una decisione di approvazione di tale aiuto.

35 Nella fattispecie, le imprese beneficiarie degli aiuti di cui trattasi apparterrebbero all'industria alimentare, all'industria della carta e del cartone e all'industria del riciclaggio delle materie plastiche. Esse non si troverebbero pertanto in una posizione di concorrenza diretta rispetto alla ricorrente, che è una società di distribuzione di acqua. Quest'ultima non si troverebbe neppure in una posizione di concorrenza rispetto alle imprese autoalimentate, le quali avrebbero ottenuto l'autorizzazione di captare direttamente acqua freatica per utilizzarla nella produzione di altri beni.

36 Nel corso dell'udienza, facendo riferimento alla sentenza del Tribunale 5 novembre 1997, causa T-149/95, Ducros/Commissione (Racc. pag. II-2031, punti 33-43), e all'ordinanza del Tribunale 18 febbraio 1998, causa T-189/97, Comité d'entreprise de la Société française de production/Commissione (Racc. pag. II-335, punto 42), la Commissione ha ancora sostenuto che, anche se la ricorrente avesse la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, tale circostanza non sarebbe sufficiente a dimostrare che la decisione impugnata la riguarda individualmente ai sensi della sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195, in particolare pag. 220).

37 Essa sostiene inoltre che la ricorrente non può essere individualmente interessata dalla decisione impugnata a causa del carattere normativo di quest'ultima, la quale approverebbe solo l'applicazione di disposizioni fiscali aventi portata generale. Una siffatta decisione si applicherebbe a situazioni oggettivamente determinate e comporterebbe effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in maniera generale e astratta (sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-398/94, Kahn Scheepvaart/Commissione, Racc. pag. II-477). Di conseguenza, essa colpirebbe la ricorrente solo in ragione della sua qualità obiettiva di società di distribuzione di acqua.

38 La Commissione contesta l'affermazione della ricorrente secondo la quale gli aiuti controversi sarebbero finanziati dalle imposte a cui essa è assoggettata. Infatti, il gettito delle imposte previste dalla WBM verrebbe versato al bilancio generale dello Stato olandese. Ad ogni modo, il finanziamento degli aiuti sarebbe privo di pertinenza per quanto riguarda la questione della ricevibilità del ricorso. Quest'ultimo non sarebbe ricevibile per il solo motivo che la ricorrente si ritiene lesa per il fatto di essere debitrice di talune imposte previste dalla WBM, dato che tale circostanza non ha alcuna relazione con gli eventuali elementi di aiuto contenuti in tale legge.

39 L'interveniente ritiene che i criteri adottati dalla giurisprudenza per identificare i singoli individualmente interessati da una decisione della Commissione che approva una misura di aiuto di Stato dopo aver seguito il formale procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato dovrebbero applicarsi anche al caso in cui la Commissione adotti una decisione in forza dell'art. 93, n. 3, del Trattato, dopo un esame preliminare. Questo parallelismo limiterebbe il numero dei possibili ricorsi avverso decisioni adottate ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato al fine di rispettare, nel contempo, lo scopo di tali ricorsi, cioè salvaguardare i diritti degli interessati ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato e la portata dell'art. 173, quarto comma, di quest'ultimo.

40 Al pari della Commissione, l'interveniente sottolinea che un ricorrente dev'essere in una posizione di concorrenza rispetto alle imprese che beneficiano della misura di aiuto controversa per poter essere individualmente interessato dalla decisione di approvazione. Ora, nella fattispecie, le censure della ricorrente sarebbero fondate

sulla sola circostanza che essa è debitrice dell'imposta prevista nella WBM. Esse non sarebbero pertanto in alcun modo connesse con una concorrenza incontrata nelle sue attività. Pertanto, la ricorrente non avrebbe precisato per quale motivo la decisione impugnata può nuocere ai suoi legittimi interessi e influenzare in modo rilevante la sua posizione sul mercato di cui trattasi, come richiederebbe la sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391, punto 28). Inoltre, il solo fatto che la ricorrente svolga un'attività di distribuzione di acqua non implicherebbe necessariamente che essa si trovi in concorrenza con le imprese beneficiarie degli aiuti contemplati nella WBM.

41 Il governo dei Paesi Bassi fa rilevare che l'interesse della ricorrente non sta nella scomparsa degli sgravi stabiliti dalla WBM, bensì nell'annullamento delle imposte sui rifiuti e sulle acque freatiche da quest'ultima previste. A questo proposito, la ricorrente stessa affermerebbe di essere pregiudicata in maniera rilevante dall'imposta sui rifiuti, perché le imprese di distribuzione di acqua producono grandi quantità di fanghi depurabili soggetti all'imposta sui rifiuti. Facendo riferimento alle sentenze del Tribunale 17 settembre 1992, causa T-138/89, NBV e NVB/Commissione (Racc. pag. II-2181, punto 33), e 27 aprile 1995, causa T-443/93, Casillo Grani/Commissione (Racc. pag. II-1375, punto 7), e alla sentenza della Corte 19 ottobre 1995, causa C-19/93 P, Rendo e a./Commissione (Racc. pag. I-3319, punti 12-16), il governo dei Paesi Bassi ritiene che la ricorrente non disponga di un interesse ad agire. Da una parte, essa non sarebbe una concorrente dei beneficiari degli aiuti, di modo che un eventuale annullamento della decisione impugnata non inciderebbe sulla sua posizione concorrenziale. D'altra parte, un siffatto annullamento non inciderebbe sulla posizione della ricorrente in quanto assoggettata alla WBM, poiché essa resterebbe debitrice delle imposte istituite da tale legge.

42 La ricorrente, al contrario, sostiene di essere individualmente interessata dalla decisione impugnata. Le condizioni di ricevibilità di un ricorso proposto avverso una decisione della Commissione adottata nell'ambito della procedura preliminare di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato, sarebbero meno rigorose di quelle di un ricorso proposto contro una decisione della Commissione adottata nel contesto del formale procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato. Esse sarebbero intese al rispetto dei diritti procedurali che gli interessati traggono da quest'ultima disposizione. Tutti gli interessati, indistintamente, sarebbero legittimati ad agire avverso una decisione adottata nel contesto della procedura preliminare. Gli interessati ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato sarebbero non soltanto l'impresa o le imprese

beneficiarie di un aiuto, ma anche «le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, vale a dire 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, e 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punto 24). L'uso dell'espressione «in particolare» dimostrerebbe che la Corte ha citato i concorrenti delle imprese beneficiarie dell'aiuto solo a titolo esemplificativo. Di conseguenza, sarebbe sufficiente dimostrare un nesso causale tra la concessione dell'aiuto, da un lato, e, dall'altro, il pregiudizio recato agli interessi della persona o dell'impresa che propone un ricorso di annullamento, senza che vi sia bisogno che quest'ultima si trovi in una posizione di concorrenza con il beneficiario dell'aiuto.

43 In ogni caso, la ricorrente sarebbe in posizione di concorrenza con le imprese autoalimentate, nella misura in cui, per effetto della WBM, le imprese passerebbero da un approvvigionamento presso società di distribuzione di acqua come la ricorrente ad un'autoestrazione (v. in prosieguo, punto 45).

44 La ricorrente sarebbe pregiudicata in modo rilevante dall'imposta sui rifiuti, perché le imprese di distribuzione di acqua produrrebbero grandi quantità di fanghi depurabili, i quali sono soggetti all'imposta sui rifiuti.

45 Inoltre, essa avrebbe perso introiti a causa del comportamento di fuga delle imprese che, a seguito delle misure di aiuto contenute nella WBM, sarebbero passate da un approvvigionamento di acqua presso la ricorrente a un'autoestrazione. La WBM prevederebbe infatti esoneri per imprese autoalimentate e tali esoneri renderebbero l'acqua estratta sensibilmente meno costosa dell'acqua acquistata presso la ricorrente. Esisterebbe pertanto un nesso di causalità diretto tra l'esonero delle imprese autoalimentate e il pregiudizio subìto dalla ricorrente.

46 Per quanto riguarda l'esonero per l'acqua di risciacquo, esso produrrebbe il medesimo effetto. Gli utilizzatori di tale acqua sarebbero infatti, in un gran numero di

casi, imprese autoalimentate. Il comportamento di fuga degli utilizzatori di acqua comporterebbe inevitabilmente altri aumenti di prezzo dell'acqua che, a loro volta, provocherebbero un'ulteriore fuga verso l'autoestrazione, dal momento che la maggior parte dei costi di una società di distribuzione d'acqua sarebbero costi fissi. Sarebbe evidente che il prezzo dell'acqua aumenta se i costi devono essere ripartiti su un numero decrescente di consumatori.

47 Per di più, la ricorrente sarebbe pregiudicata dagli aiuti concessi nella misura in cui questi ultimi sarebbero finanziati, nella WBM, con un aumento dell'imposta sui rifiuti da 28,5 HFL a 29,20 HFL. La ricorrente subirebbe in tal modo un aggravio fiscale supplementare per finanziare la concessione di aiuti ad altre imprese. Essa sarebbe pertanto pregiudicata da tali aiuti.

48 La WBM sarebbe stata adottata al fine di influenzare il volume della distribuzione e dell'utilizzazione di acqua. Pertanto, la ricorrente, società di distribuzione d'acqua, sarebbe lesa dalle misure di aiuto contenute nella WBM.

49 Le società di distribuzione d'acqua occuperebbero una posizione unica in vigenza della WBM. Esse sarebbero le uniche imprese colpite dall'aliquota piena dell'imposta sulle acque freatiche. Al momento dell'adozione della WBM il numero di società di distribuzione di acqua soggette all'aliquota piena dell'imposta sarebbe stato conosciuto e conoscibile, di modo che esse formerebbero un gruppo chiuso i cui membri sarebbero individuati dal prelievo istituito dalla WBM.

Giudizio del Tribunale

50 L'art. 173, quarto comma, del Trattato consente alle persone fisiche o giuridiche di impugnare le decisioni prese nei loro confronti o quelle che, pur apparendo come

un regolamento o una decisione presa nei confronti di un'altra persona, le riguardino direttamente e individualmente.

51 Nella presente causa si dovrà in primo luogo esaminare la nozione di parte interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato come condizione di ricevibilità del ricorso. Si dovrà poi verificare se la ricorrente ha effettivamente la qualità di parte interessata ai sensi di detta disposizione.

— Sulla qualità di parte interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato come condizione di ricevibilità del ricorso

52 Nel contesto dell'art. 93 del Trattato occorre distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dal n. 3, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi e, dall'altro, la fase di esame prevista dall'art. 93, n. 2. Solo nell'ambito di quest'ultima, che è diretta a consentire alla Commissione di avere un'informazione completa su tutti i dati della pratica, il Trattato prevede l'obbligo della Commissione di intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni (sentenze della Corte Cook/Commissione, citata, punto 22, 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 16, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 38).

53 Qualora, senza promuovere il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, 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 Cook/Commissione, citata, punto 23, Matra/Commissione, citata, punto 17, e Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 40). Per questi motivi, la Corte e il Tribunale dichiarano ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una decisione adottata sulla base dell'art. 93, n. 3, del Trattato, da un interessato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del

Trattato, qualora l'interessato, proponendo il ricorso, miri a far salvaguardare i diritti procedurali a lui derivanti dall'art. 93, n. 2, del Trattato (sentenze Cook/Commissione, citata, punti 23-26, e Matra/Commissione, citata, punti 17-20; sentenza del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsværftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. II-1399, punto 45).

54 Tuttavia, qualora un ricorrente non cerchi di ottenere l'annullamento di una decisione adottata nel contesto del procedimento preliminare previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato per il motivo che la Commissione avrebbe violato l'obbligo di iniziare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, o per il motivo che le garanzie procedurali previste da quest'ultima disposizione sarebbero state violate, il semplice fatto che esso possa considerarsi parte interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato non può essere sufficiente per ammettere che la ricorrente è individualmente interessata da una decisione ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato (sentenza Skibsværftsforeningen e a./Commissione, citata, punto 45). In tale ipotesi il ricorso sarà ricevibile solo se la parte ricorrente è interessata dalla decisione impugnata a causa di altre circostanze atte a individuarla alla stessa stregua del destinatario ai sensi della citata sentenza Plaumann/Commissione (sentenza Skibsværftsforeningen e a./Commissione, citata, punto 45).

55 Nella fattispecie, la decisione impugnata è stata adottata sulla base dell'art. 93, n. 3, del Trattato senza che la Commissione abbia aperto il formale procedimento previsto dall'art. 93, n. 2.

56 Nell'atto introduttivo del ricorso la ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata in quanto la Commissione avrebbe a torto rifiutato di avviare, per quanto riguarda gli aiuti approvati da tale decisione, il formale procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato. Essa ritiene infatti che l'avvio di un siffatto procedimento si imponesse, dal momento che una prima valutazione degli aiuti di cui trattasi sollevava serie difficoltà circa la loro compatibilità con il mercato comune.

57 Alla luce degli elementi che precedono, dovrà pertanto ritenersi che la decisione impugnata riguardi direttamente e individualmente la ricorrente ove risulti che quest'ultima ha la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

58 Di conseguenza, l'argomento della Commissione secondo cui la sola qualità di interessata non sarebbe sufficiente a individuare la ricorrente ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, dev'essere respinto. Del resto, si deve sottolineare che la giurisprudenza fatta valere dalla Commissione per corroborare il proprio argomento (v. supra, punto 36) è stata elaborata nel contesto di ricorsi di annullamento diretti contro decisioni che dichiaravano taluni aiuti compatibili con il mercato comune a seguito dell'avvio del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

— Sulla questione se la ricorrente abbia la qualità di parte interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato

59 La Commissione e il governo dei Paesi Bassi ritengono che la ricorrente non abbia la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, dal momento che essa non è una concorrente diretta dei beneficiari delle misure di aiuto approvate dalla decisione impugnata. Facendo riferimento alla citata sentenza Kahn Scheepvaart/Commissione, essi ritengono inoltre che il ricorso debba essere dichiarato irricevibile, tenuto conto della portata generale della decisione impugnata.

60 Da una costante giurisprudenza risulta che gli interessati ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato sono non solo l'impresa o le imprese beneficiarie di un aiuto, ma anche le persone, imprese o associazioni, e in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali, eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto (sentenza della Corte Intermills/Commissione, citata, punto 16; v. anche sentenze della Corte Cook/Commissione, citata, punto 24, Matra/Commissione, citata, punto 18, e Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 41, che

conferma la sentenza del Tribunale 28 settembre 1995, causa T-95/94, Sytraval e Brink's France/Commissione, Racc. pag. II-2651).

61 Per quanto l'utilizzazione dell'espressione «in particolare» da parte del giudice comunitario possa indicare che un'impresa che non sia diretta concorrente del beneficiario di un aiuto può avere la qualifica di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, si deve tuttavia sottolineare che, nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Intermills/Commissione, la ricorrente era beneficiaria di un aiuto individuale dichiarato incompatibile con il mercato comune, mentre nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze Cook/Commissione, Matra/Commissione e Sytraval e Brink's France/Commissione, anch'esse citate, le ricorrenti erano o rappresentavano imprese concorrenti del beneficiario della misura pubblica individuale denunciata. Il ricorso nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Intermills/Commissione è stato dichiarato ricevibile in quanto la decisione della Commissione riguardava direttamente e individualmente la ricorrente, nella sua qualità di beneficiaria dell'aiuto controverso (sentenza Intermills/Commissione, punto 5). Nelle cause che hanno dato luogo alle menzionate sentenze Cook/Commissione, Matra/Commissione, e Sytraval e Brink's France/Commissione, le ricorrenti, in quanto concorrenti dirette dei beneficiari della misura pubblica denunciata, avevano chiaramente la qualità di interessate ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Inoltre, i ricorsi erano diretti al rispetto delle garanzie procedurali previste da quest'ultima disposizione. Le ricorrenti erano pertanto legittimate a chiedere l'annullamento della decisione della Commissione con cui si dichiarava che gli aiuti erano compatibili con il mercato comune (sentenze Cook/Commissione, citata, punti 23-26, e Matra/Commissione, citata, punti 17-20) o di quella con cui si dichiarava che le misure denunciate non costituivano aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 48).

62 Tuttavia, qualora, senza avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, la Commissione constati, sulla base del n. 3 del medesimo articolo, che un regime generale di aiuti è compatibile con il mercato comune, un ricorso di annullamento proposto avverso una siffatta decisione sarà irricevibile se la posizione concorrenziale del ricorrente sul mercato non è pregiudicata dalla concessione dell'aiuto. Infatti, in siffatte circostanze, il ricorrente non ha la qualità di interessato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

63 Così, nell'ordinanza 30 settembre 1992, causa C-295/92, Landbouwschap/Commissione (Racc. pag. I-5003), la Corte (al punto 12) ha dichiarato:

«(...) dagli atti risulta che degli aiuti controversi beneficia unicamente un gruppo di grandi imprese industriali con le quali né il ricorrente né gli orticoltori da esso rappresentati sono in posizione di concorrenza. Il mantenimento o l'annullamento della decisione impugnata, con la quale la Commissione ha autorizzato la concessione di detti aiuti alle imprese industriali considerate, non è, pertanto, in alcun modo tale da incidere sui loro interessi».

64 Parimenti, nella menzionata sentenza Kahn Scheepvaart/Commissione, il Tribunale (ai punti 49 e 50), ha dichiarato che la ricorrente non aveva la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, e che, non trovandosi in posizione di concorrenza con i beneficiari del regime generale di aiuto controverso, era «solo indirettamente e potenzialmente lesa» dallo stesso. Pertanto, esso ha anche dichiarato il ricorso irricevibile.

65 Occorre pertanto esaminare i vari argomenti addotti dalla ricorrente per dimostrare che, nonostante il carattere generale degli aiuti contenuti nella WBM, essa ha ciò nondimeno la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

66 La ricorrente, in primo luogo, assume che le società di distribuzione di acqua sono le sole imprese colpite dall'aliquota piena dell'imposta sulle acque freatiche. D'altro canto, essa insiste sul fatto che produce grandi quantità di fanghi depurabili soggetti all'imposta sui rifiuti e che tale imposta è stata aumentata per finanziare gli aiuti che sono stati notificati alla Commissione il 27 ottobre 1994.

67 Tali argomenti devono essere disattesi. Infatti, per dimostrare la sua qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, la ricorrente è tenuta a dimostrare che gli aiuti previsti dalla WBM incidono sulla sua posizione concorrenziale sul mercato. Orbene, la circostanza che la ricorrente sia colpita dall'aliquota piena dell'imposta sulle acque freatiche non dimostra, di per sé, che la sua posizione concorrenziale sul mercato sia pregiudicata dagli aiuti contenuti nella WBM, e in particolare dallo sgravio dell'imposta sulle acque freatiche a favore di talune imprese. Parimenti, la circostanza che l'imposta sui rifiuti sia stata aumentata al fine di finanziare il costo di alcuni aiuti previsti dalla WBM non permette di dedurre, per il solo motivo che la ricorrente deve sopportare tale imposta in ragione della sua qualità obiettiva di produttore di rifiuti, ma allo stesso titolo di qualsiasi altro operatore economico che si trovi in una situazione identica, che tali aiuti incidano sulla sua posizione concorrenziale sul mercato.

68 Seguire il ragionamento della ricorrente equivarrebbe ad ammettere che ogni contribuente è un interessato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, rispetto a un aiuto finanziato mediante risorse fiscali generali di uno Stato membro. Siffatta interpretazione sarebbe manifestamente incompatibile con l'interpretazione, da parte della giurisprudenza, dell'art. 93, n. 2, del Trattato (sentenze Intermills/Commissione, citata, punto 16, Cook/Commissione, citata, punto 24, Matra/Commissione, citata, punto 18, e Kahn Scheepvaart/Commissione, citata, punti 47-50). Essa avrebbe inoltre la conseguenza di privare di qualsiasi significato giuridico la nozione di «persona individualmente interessata da una decisione», ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, nei ricorsi di annullamento diretti contro le decisioni adottate sulla base dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

69 In secondo luogo, la ricorrente ha sostenuto all'udienza che le società di distribuzione di acqua sono le sole imprese dalle quali sia ragionevole attendersi che propongano un ricorso di annullamento avverso la decisione impugnata. Neppure questa sola circostanza è tuttavia idonea a dimostrare che gli aiuti approvati nella decisione impugnata pregiudichino la ricorrente nella sua posizione concorrenziale sul mercato. Tale argomento dev'essere pertanto respinto senza che vi sia necessità di pronunciarsi sull'eventuale tardività dello stesso. Del resto, come giustamente sottolineato dalla Commissione nel corso dell'udienza, l'argomento è carente in fatto. In effetti, nulla avrebbe impedito, ai concorrenti diretti dei beneficiari dell'aiuto stabiliti in altri Stati membri e pregiudicati nella loro posizione concor-

renziale dall'esonero per l'acqua di risciacquo di cui beneficiano i produttori dei Paesi Bassi, di proporre un ricorso di annullamento avverso la decisione impugnata.

70 Prima di esaminare, in terzo luogo, gli altri argomenti della ricorrente, si devono ricordare i vari elementi di aiuto presenti nella WBM, nella misura in cui tali argomenti vertono appunto su aiuti specifici contenuti in tale legge.

71 Quest'ultima contiene, da un lato, una serie di esenzioni dall'imposta sui rifiuti: un'esenzione per il riciclaggio dei fanghi dragati inquinati non depurabili e di terre inquinate non depurabili (art. 17); un'esenzione per il riciclaggio di rifiuti da parte dell'impresa per proprio conto [art. 12, lett. c)]; un'esenzione per i rifiuti esportati (v. preambolo della WBM); un esonero per i residui di disinchiostrazione (art. 18 A, n. 1); un esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche (art. 18 A, n. 2), e un'esenzione per il riciclaggio di fanghi dragati depurabili inquinati (lettera del governo olandese alla Commissione del 20 dicembre 1994; v. supra, punto 12).

72 A questo proposito, nulla impedisca alla ricorrente di beneficiare, in particolare, dell'esenzione per il riciclaggio di rifiuti per proprio conto o di quella per i rifiuti esportati. Quale potenziale beneficiaria di tali esenzioni, la ricorrente non ha alcun interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata in quanto questa dichiari tali aiuti compatibili con il mercato comune.

73 Per quanto riguarda gli altri esoneri dall'imposta sui rifiuti, di fatto i beneficiari di tali aiuti sono imprese specializzate nel dragaggio, nella disinchiostrazione o nel riciclaggio di materie plastiche. Di conseguenza, siffatti esoneri non possono in linea di principio incidere sulla posizione concorrenziale sul mercato della ricorrente, la quale è una società di distribuzione di acqua.

74 Per dimostrare che essa ha cionondimeno la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, la ricorrente ha unicamente sostenuto, nel corso della fase scritta del procedimento dinanzi al Tribunale, che essa è pregiudicata in misura rilevante dall'imposta sui rifiuti, poiché le imprese di distribuzione d'acqua producono grandi quantità di fanghi depurabili soggetti all'imposta sui rifiuti, e che gli esoneri dalla WBM sono finanziati, nel contesto di tale legge, da un aumento dell'imposta sui rifiuti da 28,50 HFL a 29,20 HFL.

75 Tali argomenti sono già stati respinti nei precedenti punti 67 e 68. D'altro canto, per quanto la ricorrente sia certamente pregiudicata dall'imposta sui rifiuti in quanto impresa che produce rifiuti, da nessun elemento del fascicolo risulta tuttavia che la sua posizione concorrenziale sul mercato abbia potuto essere pregiudicata dalla concessione degli esoneri da tale imposta.

76 La WBM d'altro canto contiene una serie di esoneri riguardanti l'imposta sulle acque freatiche: un'aliquota d'imposta ridotta di tale tassa per le imprese autoalimentate [art. 9, lett. b)] e un'esenzione totale dalla detta imposta per le imprese autoalimentate aventi una capacità di estrazione inferiore o pari ai 10 m^3 all'ora [art. 8, lett. a)]; (in prosieguo congiuntamente: lo «sgravio a favore delle imprese autoalimentate»); un'esenzione dall'imposta per la captazione dell'acqua da parte di un'impresa a fini irrigui, a condizione che tale captazione non sia superiore ai 100 000 m^3 [art. 8, lett. e); in prosieguo: «esenzione per captazione a fini irrigui»]; un esonero per le acque di risciacquo [artt. 8, lett. h), e 10 A].

77 Per quanto riguarda lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate, la ricorrente adduce due argomenti oltre a quello già esaminato e in precedenza respinto (punti 67 e 68). Essa fa valere, in primo luogo, che la WBM è stata adottata al fine di influenzare il volume della distribuzione e dell'utilizzazione di acque. Essa sostiene inoltre che lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate ha comportato un calo considerevole dei suoi introiti, dato che molte imprese che normalmente si rifornivano da lei hanno scelto di procedere all'autoestrazione. Esisterebbe pertanto un nesso di causalità diretto tra lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e il pregiudizio subìto dalla ricorrente.

78 Il primo argomento, il quale non è stato ulteriormente sviluppato, non precisa se, e in quale misura, la posizione concorrenziale della ricorrente sul mercato sia stata pregiudicata dagli aiuti contenuti nella WBM. Esso dev'essere quindi respinto.

79 Per quanto riguarda il secondo argomento, è giocoforza constatare che i beneficiari dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate sono clienti attuali o potenziali della ricorrente. Tramite tale aiuto essi sono incentivati ad autoalimentarsi per il loro fabbisogno idrico. A questo proposito, senza essere contraddetta su questo punto dalla Commissione e dal governo olandese, la ricorrente ha calcolato che il comportamento di fuga verso l'autoestrazione ha provocato una diminuzione del suo fatturato di circa un milione di HFL nel 1995 (osservazioni della ricorrente sull'eccezione di irricevibilità, pag. 5).

80 Si deve riconoscere che, effettivamente, tale comportamento di fuga verso l'autoestrazione che è stato documentato dalla ricorrente dimostra che, per i clienti della ricorrente, l'acqua autocaptata costituisce un prodotto sostitutivo dell'acqua distribuita dalle società di distribuzione di acqua. Di conseguenza, lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate incide direttamente sulla struttura del mercato dell'approvvigionamento idrico, sul quale opera la ricorrente. Esso pertanto incide sulla posizione concorrenziale della stessa sul mercato.

81 Si deve pertanto concludere che, per quanto riguarda tale sgravio, la ricorrente ha la qualifica di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

82 Per quanto riguarda poi l'esonero per l'acqua di risciacquo, la ricorrente ha unicamente sostenuto che essa ha lo stesso effetto dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate, nella misura in cui gli utilizzatori di acqua di risciacquo sarebbero, in un grandissimo numero di casi, imprese autoalimentate.

83 Questo argomento dev'essere disatteso. Infatti, l'esonero per l'acqua di risciacquo non contiene in quanto tale alcun incentivo per i clienti attuali o potenziali della ricorrente a passare all'autocaptazione. A un'impresa che si procura acqua presso un distributore di acqua verrà rimborsata l'imposta pagata sulle acque freatiche utilizzate per il risciacquo degli imballaggi riutilizzabili (art. 10 A della WBM). L'impresa non subisce pertanto l'onere di un'imposta sull'acqua di risciacquo. Se l'impresa di cui trattasi passa all'autocaptazione, il risultato sarà identico da un punto di vista economico. Infatti, essa non pagherà neppure imposte sull'acqua autocaptata utilizzata per il risciacquo degli imballaggi riutilizzabili [art. 8, lett. h), della WBM].

84 Ne consegue che la ricorrente non ha dimostrato che l'esonero per l'acqua di risciacquo incida sulla sua posizione concorrenziale sul mercato. La sua qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, per quanto riguarda tale esonero, non può pertanto essere ammessa.

85 Per quanto riguarda, infine, l'esenzione a fini irrigui, essa è effettivamente tale da cagionare un certo «comportamento di fuga» verso l'autocaptazione. Infatti, contrariamente all'esonero per l'acqua di risciacquo, la WBM non prevede alcuna possibilità di recuperare l'imposta pagata allorché l'impresa si procura acqua presso un'impresa di distribuzione di acqua a fini irrigui. L'esenzione per captazione a fini irrigui può quindi indurre talune imprese a passare dall'approvvigionamento presso imprese di distribuzione di acqua all'autocaptazione. Pertanto, così come lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate (v. supra, punti 79-81), tale elemento di aiuto incide sulla posizione concorrenziale sul mercato della ricorrente, di modo che quest'ultima, rispetto a tale elemento, ha la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

86 Sulla base di tutto quanto precede si deve concludere che la ricorrente ha la qualifica di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, per quanto riguarda due elementi di aiuto contenuti nella WBM, e cioè lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui. Pertanto, la ricorrente deve considerarsi direttamente e individualmente interessata dalla decisione impu-

gnata in quanto la Commissione dichiari questi due elementi di aiuto compatibili con il mercato comune senza avviare il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato (sentenze Cook/Commissione e Matra/Commissione, citate).

87 Secondo la Commissione e il governo dei Paesi Bassi, i due elementi di aiuto della WBM di cui trattasi sono già stati approvati con decisioni precedenti della Commissione divenute nel frattempo inoppugnabili. Occorre pertanto accertare se la decisione impugnata sia una decisione meramente confermativa per quanto riguarda la compatibilità con il mercato comune di questi due elementi di aiuto.

B — *Sulla questione se il ricorso sia irricevibile in quanto sia diretto contro una decisione confermativa di precedenti decisioni di approvazione dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate e dell'esenzione per captazione a fini irrigui*

Argomenti delle parti

88 La Commissione e l'interveniente sostengono che il ricorso è stato proposto tardivamente. Lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate sarebbe stato già approvato con la decisione della Commissione 25 novembre 1992, comunicata al governo olandese con lettera del 3 dicembre 1992 e pubblicata in maniera sommaria sulla Gazzetta ufficiale del 24 marzo 1993 (v. supra, punti 3-5). Tale decisione non sarebbe stata mai contestata dalla ricorrente. A questo proposito, dalla lettera di quest'ultima e della VEWIN del 16 dicembre 1994, con la quale entrambe hanno inviato la loro denuncia alla Commissione, risulterebbe che la ricorrente, al momento della presentazione della denuncia, era a conoscenza della lettera della Commissione del 3 dicembre 1992. In mancanza di pubblicazione o di notificazione spetterebbe a una parte che viene a conoscenza dell'esistenza di un atto che la riguarda, per esempio, come nella fattispecie, attraverso la pubblicazione degli elementi essenziali della decisione nella Gazzetta ufficiale, chiederne il testo integrale entro un termine ragionevole (sentenza del Tribunale 7 marzo 1995, cause riunite T-432/93, T-433/93 e T-434/93, Socurte e a./Commissione, Racc. pag.

II-503, punto 49). La Commissione avrebbe del resto diffuso, il 25 novembre 1992, un comunicato stampa relativo alla decisione del 1992 e quest'ultima sarebbe citata nel suo rapporto annuale sulla concorrenza. Dalla lettera della ricorrente al ministero degli Affari esteri olandese del 23 novembre 1994 risulterebbe inoltre che a quel momento essa disponeva già di una copia della lettera della Commissione del 3 dicembre 1992.

89 Per quanto riguarda la decisione 29 marzo 1994, comunicata al governo dei Paesi Bassi con lettera del 13 aprile 1994 (v. supra, punto 7), la Commissione fa rilevare che la modifica apportata alla WBM è apparsa sulla Gazzetta ufficiale del 4 giugno 1994 e che la ricorrente disponeva manifestamente della lettera del 13 aprile 1994, poiché essa è stata allegata alle osservazioni scritte in merito all'eccezione di irricevibilità.

90 Di conseguenza, alla ricorrente sarebbe preclusa la possibilità di proporre il presente ricorso, avendo essa omesso di presentare tempestivamente un ricorso di annullamento avverso le decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 dopo aver avuto la possibilità di prenderne conoscenza all'atto della loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (sentenza della Corte 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Racc. pag. I-833).

91 La Commissione e il governo dei Paesi Bassi contestano inoltre il fatto che la decisione impugnata risulta da una nuova valutazione globale della WBM. Tale decisione non si sostituirebbe pertanto alla precedente decisione del 25 novembre 1992. La Commissione sottolinea che, conformemente alla sentenza della Corte 9 ottobre 1984, cause riunite 91/83 e 127/83, Heineken Brouwerijen (Racc. pag. 3435, punto 21), non si rendeva necessaria, a seguito di quest'ultima notifica, alcuna nuova valutazione degli esoneri fiscali già approvati e del tutto distinti dagli esoneri fiscali notificati il 27 ottobre 1994.

92 Essa aggiunge che, anche se le misure approvate non sono state immediatamente applicate dallo Stato membro di cui trattasi, il principio della certezza del diritto implica che una decisione diventa inoppugnabile alla scadenza del termine di due mesi di cui all'art. 173 del Trattato, di modo che, da un lato, lo Stato membro inte-

ressato possa avere la certezza di poter introdurre la misura prevista e, dall'altro, la Commissione possa chiudere la pratica.

93 Quanto alla tesi della ricorrente secondo la quale la notifica del progetto della WBM da parte del governo olandese, il 7 agosto 1992, non avrebbe riguardato il progetto di istituzione di un regime di aiuti, poiché il Parlamento olandese non aveva ancora approvato il progetto di legge, la Commissione e l'interveniente sottolineano che dalla formulazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato, che prescrive la notifica dei «progetti diretti a istituire o modificare aiuti», non risulta che solo misure di aiuti definitive possano essere validamente notificate. D'altro canto risulterebbe chiaramente dalla giurisprudenza che uno Stato membro può decidere di modificare un progetto di misura già notificato (sentenza Heineken Brouwerijen, citata).

94 Infine, l'interveniente fa rilevare che la decisione 25 novembre 1992 era motivata e che, di conseguenza, la ricorrente non può sostenere che essa era inesistente in assenza di motivazione.

95 La ricorrente ritiene che il suo ricorso non sia irricevibile per il solo motivo che essa non ha agito in giudizio avverso le decisioni di approvazione precedenti la decisione impugnata. Nella fattispecie, solo una proposta di legge adottata dal Parlamento olandese costituirebbe un «progetto» di aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, che la Corona farebbe successivamente entrare in vigore mediante un regio decreto, previa approvazione da parte della Commissione. Infatti, spetterebbe al Parlamento olandese adottare il testo finale di una legge, di modo che tutte le notifiche precedenti effettuate dal governo dei Paesi Bassi non avrebbero alcuna pertinenza. Solo il progetto del Parlamento olandese del dicembre 1994 costituirebbe pertanto un «progetto» di aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Di conseguenza, poiché le precedenti notifiche alla Commissione non potevano vertere su «progetti» ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, sarebbe stato prematuro per la ricorrente reagire, nell'ipotesi in cui essa fosse stata al corrente di tali notifiche.

96 Del resto, la decisione impugnata conterrebbe una valutazione globale di tutti gli aiuti contenuti nella WBM, di modo che le approvazioni anteriori sarebbero state nuovamente valutate alla luce di nuove modifiche. A questo proposito la ricorrente avrebbe esplicitamente incitato la Commissione a procedere a una valutazione globale della WBM, nella misura in cui, conformemente alla giurisprudenza, se un progetto di aiuto è modificato prima della sua definitiva adozione, il divieto di esecuzione figurante all'art. 93, n. 3, del Trattato, e, parallelamente, la valutazione da parte della Commissione, riguardano l'insieme del regime di aiuto, comprese le modifiche, e non le modifiche a parte (v. sentenza Heineken Brouwerijen, citata). Un esame globale di tutte le misure di aiuto della WBM sarebbe stato tanto più necessario, in quanto le modifiche apportate ai progetti precedenti erano numerose ed esercitavano un'influenza sulle misure di aiuto già autorizzate e in quanto la Commissione aveva nel frattempo adattato le sue regole di valutazione mediante l'adozione della Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU 1994, C 72, pag. 3). Inoltre, dalla decisione impugnata risulterebbe che la Commissione ha effettivamente proceduto a una valutazione globale delle misure di aiuto di cui trattasi (pag. 8, primo, secondo e ultimo capoverso, e pag. 9, quarto e ultimo capoverso). La Commissione vi dichiarerebbe esplicitamente di non vedere alcun motivo per riconsiderare la sua posizione per quanto riguarda i progetti precedenti e farebbe riferimento alla WBM e non alle modifiche di questa. Per giunta, dopo essere stata informata dalla ricorrente del fatto che il testo notificato della WBM non corrispondeva al testo alla fine adottato, la Commissione, con lettera del 25 gennaio 1995, avrebbe chiesto al governo dei Paesi Bassi di inviarle i testi definitivi della WBM. Infine, il Parlamento olandese avrebbe approvato il progetto di WBM nella sua totalità e non si sarebbe limitato a dare il suo avallo per modifiche proposte dal governo dei Paesi Bassi.

97 La ricorrente ritiene che il governo dei Paesi Bassi fosse tenuto, in forza del sistema dell'art. 93 del Trattato, come pure dell'art. 5 del Trattato che impone un dovere di contribuire in buona fede alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultimo, a notificare solo la versione definitiva della WBM. Il governo dei Paesi Bassi avrebbe tuttavia fatto ricorso a una pratica consistente nel sottoporre alla Commissione una serie di progetti provvisori successivi. Solo con la denuncia della VEWIN e della ricorrente la Commissione sarebbe stata informata del testo esatto della WBM, il che avrebbe indotto l'istituzione a chiedere al governo olandese, il 25 gennaio 1995, di inviarle «i testi completi della WBM».

98 Nella replica, la ricorrente fa ancora riferimento alla sentenza Socurte e a./Commissione, citata. Essa asserisce di non aver mai avuto conoscenza di motivazioni di sorta che giustificassero l'autorizzazione delle precedenti versioni del progetto di WBM. Essa aggiunge che, quando ha appreso, alla fine dell'anno 1994, l'esistenza delle precedenti notifiche, ha immediatamente contattato la Commissione e le ha esposto in dettaglio, in una denuncia, perché riteneva che l'autorizzazione già concessa non potesse in alcun modo essere giustificata.

99 Per di più, le decisioni di approvazione precedenti non sarebbero state per nulla motivate. La ricorrente non sarebbe quindi stata in grado di verificarne la legittimità né di decidere se essa intendesse proporre un ricorso di annullamento avverso di esse. Sarebbe stato impossibile stabilire, sulla base delle pubblicazioni effettuate sulla Gazzetta ufficiale a proposito delle precedenti notifiche (GU 1993, C 83, pag. 3, e GU 1994, C 153, pag. 20), chi fossero i beneficiari degli aiuti notificati e quali fossero i motivi che giustificavano le decisioni della Commissione di non sollevare obiezioni avverso gli aiuti di cui trattasi. Di conseguenza, la Commissione non avrebbe potuto attendersi dalla ricorrente che proponesse un ricorso avverso tali decisioni, di cui quest'ultima non conosceva né i dettagli né le motivazioni. Un diverso ragionamento porterebbe a una situazione nella quale la Commissione trarrebbe vantaggio dalla sua stessa violazione dell'art. 190 del Trattato, norma il cui obiettivo è, in particolare, quello di proteggere i diritti dei terzi. Comunque, siffatte carenze di motivazione avrebbero la conseguenza che tali decisioni dovrebbero essere considerate inesistenti o viziate da nullità assoluta.

Giudizio del Tribunale

100 L'eccezione di irricevibilità fatta valere dalla Commissione e dal governo dei Paesi Bassi si articola in due parti, relative, in primo luogo, al fatto che, al momento della presentazione del presente ricorso, i termini per il ricorso di annullamento delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 erano già scaduti e, in secondo luogo, al fatto che la decisione impugnata è puramente confermativa di queste due ultime decisioni.

101 Prima di passare all'esame degli argomenti delle parti si devono ricapitolare in ordine cronologico le decisioni che la Commissione ha adottato a proposito dei vari elementi di aiuto contenuti nella WBM.

102 Con lettera del 3 dicembre 1992 la Commissione ha comunicato al governo dei Paesi Bassi di aver adottato, il 25 novembre 1992, la decisione SG(92) D/17278 con cui non sollevava obiezioni avverso le misure di aiuto contenute nella proposta della WBM e che le erano state notificate il 7 agosto 1992. La proposta della WBM che ha costituito oggetto della decisione 25 novembre 1992 prevedeva già lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate, e cioè un'esenzione totale per le imprese autoalimentate aventi una capacità di estrazione inferiore o pari a 10 m^3 all'ora [art. 8, lett. a)] e un'aliquota preferenziale, a favore delle imprese autoalimentate che superassero tale limite, che era all'epoca fissato in 0,125 HFL per m^3 [art. 9, lett. b)]. La medesima proposta prevedeva già anche l'esenzione per captazione a fini irrigui [art. 8, lett. e)].

103 Con lettera del 6 dicembre 1993, il governo dei Paesi Bassi ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, una proposta di modifica della WBM. Le modifiche proposte vertevano, in particolare, sull'aliquota dell'imposta sulle acque freatiche, che era all'epoca fissata in 0,34 HFL per le società di distribuzione d'acqua, e in 0,17 HFL per le imprese autoalimentate (art. 9). Con lettera 13 aprile 1994, la Commissione ha informato il governo dei Paesi Bassi della propria decisione 29 marzo 1994 di non sollevare obiezioni avverso le modifiche della WBM che le erano state notificate.

104 Infine, con lettera del 27 ottobre 1994, il governo dei Paesi Bassi ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, la sua proposta di «modifica della WBM mediante l'introduzione di una precisazione in via permanente e di due precisazioni in via temporanea». Tale notifica del 27 ottobre 1994 ha dato luogo all'adozione della decisione impugnata. La WBM modificata prevedeva un aumento dell'aliquota sui rifiuti da 28,50 HFL a 29,20 HFL per 1 000 kg (art. 18). Essa prevedeva altresì l'introduzione di taluni sgravi dall'imposta sulle acque freatiche, come pure dall'imposta sui rifiuti, cioè l'esonero per l'acqua di risciacquo

([artt. 8, lett. h), e 10 A], l'esonero per i residui di disinchiostrazione (art. 18 A, n. 1) e l'esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche (art. 18 A, n. 2).

Sulla questione della scadenza dei termini del ricorso di annullamento delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994

105 Dal sopra esposto riepilogo cronologico dei fatti emerge che i due elementi di aiuto della WBM rispetto ai quali la ricorrente ha la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, cioè lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui, sono già state dichiarati compatibili con il mercato comune nella decisione della Commissione 25 novembre 1992. Inoltre, una modifica dell'aliquota preferenziale dell'imposta sulle acque freatiche a favore delle imprese autoalimentate è stata dichiarata compatibile con il mercato comune con la decisione 29 marzo 1994. Si tratta dell'aliquota di 0,17 HFL per m^3 (art. 9) che figura anche nella versione definitiva della legge entrata in vigore il 1° gennaio 1995.

106 È giocoforza constatare che la notifica del 27 ottobre 1994, che ha dato luogo all'adozione della decisione impugnata, non conteneva alcuna modifica dei due elementi di aiuto della WBM rispetto ai quali la ricorrente ha la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

107 Tuttavia, come giustamente rilevato dalla ricorrente, la Commissione si è pronunciata, nella decisione impugnata, sulla compatibilità con il mercato comune di tutte le misure di aiuto contenute nella WBM e non già sulla compatibilità delle sole modifiche notificate il 27 ottobre 1994. Infatti, essa ha concluso (pag. 9, sesto capoverso, della decisione) che «le misure di aiuto contenute nella WBM (...) possono essere considerate compatibili con il mercato comune in base all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE e all'art. 61, n. 3, lett. c), dell'accordo SEE, dato che esse sono conformi alle disposizioni del punto 3.4. della Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente».

108 Prima di esaminare la questione se la decisione impugnata sia una decisione meramente confermativa delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, nella parte in cui essa dichiara compatibili con il mercato comune lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui, occorre verificare se le decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 fossero divenute definitive nei confronti della ricorrente al momento della presentazione del presente ricorso. Infatti, la giurisprudenza secondo la quale una decisione meramente confermativa di una decisione precedente non è un atto impugnabile (sentenze della Corte 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro/Commissione, Racc. pag. 1875, punto 4, 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, punto 16, 11 gennaio 1996, causa C-480/93 P, Zunis Holding e a./Commissione, Racc. pag. I-1, punto 14; sentenze del Tribunale 18 settembre 1997, cause riunite T-121/96 e T-151/96, Mutual Aid Administration Services/Commissione, Racc. pag. II-1355, punto 48, 27 novembre 1997, causa T-224/95, Tremblay e a./Commissione, Racc. pag. II-2215, punto 49, e ordinanza del Tribunale 16 marzo 1998, causa T-235/95, Goldstein/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 41) è basata sulla preoccupazione di non far riaprire i termini di ricorso scaduti. In tale ottica, un ricorso avverso una decisione di conferma è irricevibile solo se la decisione confermata è divenuta definitiva nei confronti dell'interessato perché non è stata impugnata in sede giurisdizionale entro il termine prescritto. Nel caso in cui la decisione confermata non sia divenuta definitiva, l'interessato può impugnare o la decisione confermata o la decisione confermativa oppure entrambe le decisioni (sentenza della Corte 11 maggio 1989, cause riunite 193/87 e 194/87, Maurissen e Union Syndicale/Corte dei conti, Racc. pag. 1045, punto 26, e sentenza del Tribunale 27 ottobre 1994, causa T-64/92, Chavane de Dalmassy e a./Commissione, Racc. PI pag. II-723, punto 25).

109 Ne consegue che se, sulla base dell'art. 173 del Trattato, i termini per proporre un ricorso di annullamento delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 non erano ancora scaduti al momento della presentazione del presente ricorso, quest'ultimo dovrebbe essere dichiarato ricevibile, nonostante l'eventuale carattere meramente confermativo della decisione impugnata, in quanto essa dichiara compatibile con il mercato comune lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui.

110 Occorre ricordare che i ricorsi di annullamento, in forza dell'art. 173, quinto comma, devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente, ovvero, in man-

canza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza. Questo termine deve eventualmente essere prolungato in ragione della distanza, conformemente agli artt. 102, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, e 1 dell'allegato II del regolamento di procedura della Corte.

111 Per quanto una decisione con cui si dichiara compatibile con il mercato comune un aiuto notificato da uno Stato membro venga notificata solo al suo destinatario, cioè lo Stato membro, ed essa formi oggetto solo di una pubblicazione sommaria sulla Gazzetta ufficiale, un terzo non può proporre un ricorso di annullamento nei suoi confronti in ogni momento. Dalla giurisprudenza risulta infatti che spetta al soggetto che viene a conoscenza dell'esistenza di un atto che lo riguarda richiederne, entro un termine ragionevole, il testo integrale. Ciò posto, il termine di due mesi sopra menzionato comincia a decorrere solo dal momento in cui il terzo interessato abbia avuto conoscenza esatta del contenuto e della motivazione dell'atto di cui trattasi, in modo da essere in grado di esercitare il suo diritto di ricorso (sentenza Socurte e a./Commissione, citata, punto 49).

112 Ora, dalla lettera della ricorrente al ministero degli Affari esteri olandese del 23 novembre 1994 (allegato XVI alla controreplica) emerge che in quel momento essa era già in possesso di una copia della lettera 3 dicembre 1992 con la quale la Commissione aveva comunicato alle autorità olandesi la propria decisione 25 novembre 1992. Infatti, in tale lettera, il suo avvocato asserisce: «Dispongo già di una copia della lettera della Commissione 3 dicembre 1992». Il 23 novembre 1994, al più tardi, la ricorrente aveva pertanto un'esatta conoscenza del contenuto e della motivazione dell'atto controverso, di modo che essa era in grado di esercitare il suo diritto di ricorso.

113 Ne consegue che, al momento della presentazione del presente ricorso, il 9 ottobre 1995, il termine di ricorso di due mesi di cui all'art. 173, quinto comma, del Trattato, prolungato di un termine relativo alla distanza di sei giorni, in applicazione degli artt. 102, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, e 1 dell'allegato II del regolamento di procedura della Corte, era scaduto per quanto riguarda la decisione 25 novembre 1992.

114 Per quanto riguarda la decisione 29 marzo 1994, si deve constatare che la comparsa conclusionale redatta l'8 febbraio 1995 dal governo olandese, nel contesto della controversia che lo opponeva alla VEWIN e alla ricorrente (allegato B alla denuncia integrativa del 17 marzo 1995; allegato 5 del ricorso), fa menzione della lettera della Commissione del 13 aprile 1994 con cui è stata data comunicazione della decisione 29 marzo 1994 al governo dei Paesi Bassi e precisa che tale decisione è prodotta come allegato 8 alla detta comparsa conclusionale (punto 24). Interrogata su questo punto nel corso dell'udienza, la ricorrente ha riconosciuto che, al più tardi l'8 febbraio 1995, essa ha avuto una conoscenza esatta del testo stesso della decisione 29 marzo 1994. Pertanto, al momento della presentazione del presente ricorso, il 9 ottobre 1995, il termine del ricorso di annullamento, prolungato di un termine relativo alla distanza di sei giorni, era pure scaduto per quanto riguarda la decisione 29 marzo 1994.

115 L'argomento della ricorrente relativo ad un'assenza di motivazione delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, assenza che non l'avrebbe messa in grado di valutare l'opportunità di un ricorso di annullamento, dev'essere respinto. Infatti, se la ricorrente riteneva che le decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 non fossero sufficientemente motivate, essa avrebbe potuto, nel contesto di un ricorso di annullamento contro di esse, dedurre un motivo fondato su una carenza o su un'insufficienza di motivazione, dato che l'eventuale carenza o l'eventuale insufficienza di motivazione non è tale da impedire il decorso del termine di ricorso.

116 La ricorrente non potrebbe neppure dedurre dall'asserita carenza di motivazione un'inesistenza delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, poiché una carenza di motivazione non porta di per sé a un accertamento di inesistenza. Infatti, l'inesistenza di un atto è configurabile solo nella misura in cui esso sia viziato da una irregolarità la cui gravità sia talmente evidente che non può essere tollerata dall'ordinamento giuridico comunitario (sentenza della Corte 15 giugno 1994, causa C-137/92 P, Commissione/BASF e a., Racc. pag. I-2555, punti 49 e 50), ipotesi che non corrisponde assolutamente agli elementi del caso di specie.

117 La ricorrente fa valere ancora che soltanto il progetto del Parlamento olandese del dicembre 1994 costituiva un «progetto» di aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Sarebbe stato quindi per lei prematuro agire avverso le decisioni 25 novembre

1992 e 29 marzo 1994, in quanto esse non avrebbero avuto ad oggetto «progetti» di aiuti ai sensi di quest'ultima disposizione.

118 Anche questo argomento dev'essere respinto. L'art. 93, n. 3, del Trattato prescrive la notifica «dei progetti diretti a istituire o modificare aiuti». Le misure di aiuto devono pertanto essere notificate alla Commissione quando sono ancora allo stato di progetti, cioè prima di essere messe in esecuzione e quando sono ancora adattabili in relazione a eventuali osservazioni della Commissione. Dato che l'art. 93, n. 3, del Trattato non contiene alcun criterio formale, spetta a ciascuno Stato membro determinare in quale stadio dell'iter legislativo decidere di sottoporre il progetto di aiuto all'esame della Commissione, a condizione però che a tale progetto non sia stata data esecuzione prima che la Commissione abbia dichiarato l'aiuto compatibile con il mercato comune.

119 Le notifiche effettuate dalle autorità olandesi il 7 agosto 1992 e il 6 dicembre 1993 vertevano, rispettivamente, su aiuti e su una modifica di un aiuto contenuta in una proposta di legge presentata al Parlamento olandese. Essi vertevano pertanto su «progetti diretti a istituire o modificare aiuti» ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato. L'indirizzo seguito dalle autorità dei Paesi Bassi, cioè quello di procedere alla notifica di una proposta di legge contenente progetti di aiuto prima della sua formale adozione da parte del Parlamento nazionale, testimoniava uno scrupoloso rispetto degli obblighi che le disposizioni dell'art. 93 impongono agli Stati membri, dal momento che esso consentiva, in relazione ad eventuali osservazioni della Commissione, una modifica degli elementi di aiuto previsti nella proposta nel corso stesso dell'iter legislativo.

120 Da tutto quanto precede risulta che le decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 erano divenute inoppugnabili al momento della presentazione del presente ricorso. Quest'ultimo dovrebbe pertanto essere dichiarato irricevibile, qualora risultasse che la decisione impugnata è una decisione meramente confermativa delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, nella parte in cui dichiara incompatibili con il mercato comune lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui.

Sul carattere meramente confermativo della decisione impugnata

121 Nella decisione impugnata (pag. 9, sesto capoverso) la Commissione ha dichiarato compatibili con il mercato comune «le misure di aiuto contenute nella WBM». Tale dichiarazione di compatibilità non si limita quindi ai soli elementi di modifica apportati alla WBM e notificati alla Commissione il 27 ottobre 1994. Si pone pertanto la questione se la decisione impugnata, nella parte in cui dichiara compatibili con il mercato comune gli aiuti già approvati nelle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 sia meramente confermativa di questi ultimi, nel qual caso essa non costituirebbe un atto impugnabile (v. la giurisprudenza menzionata al precedente punto 108), poiché una siffatta decisione non dà agli interessati la possibilità di rimettere in discussione la validità dell'atto confermato (sentenza della Corte 22 marzo 1961, cause riunite 42/59 e 49/59, Snupat/Alta Autorità, Racc. pag. 99, in particolare pag. 146; sentenza del Tribunale Tremblay e a./Commissione, citata, punto 49).

122 A questo proposito risulta, in primo luogo, che dalla decisione impugnata emerge che la Commissione ha soltanto proceduto a un esame degli elementi di aiuto notificati il 27 ottobre 1994, cioè l'esonero per l'acqua di risciacquo, l'esonero per i residui di disinchiostrazione e l'esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche. Così, la Commissione ricorda innanzi tutto (pag. 1, primo capoverso, della decisione) che, «il 25 novembre 1992, essa aveva approvato la versione originaria della proposta di legge sulla quale sono basate le eccezioni». Successivamente (pagg. 4-6 della decisione), essa si limita a descrivere i tre esoneri notificati, poi, nella valutazione giuridica (pagg. 6-10), essa esamina la compatibilità con il mercato comune di tali misure di aiuto.

123 Vero è che la Commissione sostiene (pag. 9, quarto capoverso, della decisione), a proposito degli aiuti già approvati il 25 novembre 1992, in particolare lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate (come modificato con la decisione 29 marzo 1994) e l'esenzione per captazioni a scopi irrigui, di «non ritenere necessario rivedere la propria decisione del 1992 dato che gli argomenti citati nei precedenti capoversi [della decisione impugnata] valgono anche per la legge nella sua versione originaria».

124 Tuttavia, questo passo, collocato nel suo contesto, non può essere considerato come un indizio che dimostri che gli aiuti già approvati dalle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 hanno formato oggetto di un nuovo esame nella decisione impugnata.

125 Esso dev'essere inteso come una risposta alle denunce della ricorrente e della VEWIN del 16 dicembre 1994 e del 17 marzo 1995, nelle quali le denuncianti chiedevano l'avvio del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, per quanto riguarda tutti gli elementi di aiuto contenuti nella WBM, sottolineando: «Si tratta infatti di una misura globale (...) nella quale tutte le imposte, esenzioni e [tutti gli] sgravi costituiscono un insieme inestricabile» (denuncia integrativa del 17 marzo 1995, punto 8.4). Esso non implica che la Commissione abbia proceduto, nella decisione impugnata, a un nuovo esame degli aiuti oggetto delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, ma dev'essere interpretato nel senso che le ragioni che hanno indotto la Commissione a dichiarare gli aiuti di cui trattasi compatibili con il mercato comune nelle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 restano immutate nella decisione impugnata.

126 La circostanza che la decisione impugnata contenga una risposta a una domanda formulata nella denuncia della ricorrente non ha alcuna incidenza sull'eventuale ricevibilità del presente ricorso.

127 Occorre a questo proposito ricordare che le decisioni adottate dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato hanno come destinatari gli Stati membri interessati, anche qualora tali decisioni riguardino provvedimenti statali indicati nelle denunce come aiuti di Stato contrastanti con il Trattato e qualora ne risulti che la Commissione si rifiuta di dare inizio al procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, perché ritiene che le misure denunciate siano compatibili con il mercato comune (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 45).

128 Allorché, come nel caso di specie, la Commissione risponde, in occasione dell'esame di nuovi aiuti, a un argomento o a una domanda sollevata da un denunciante a proposito di aiuti distinti già approvati, una siffatta circostanza non dimostra di per sé che questi ultimi abbiano formato oggetto di un nuovo esame da parte della Commissione. Accogliere una soluzione contraria equivarrebbe ad ammettere che un'impresa potrebbe, con la semplice presentazione di una denuncia nei confronti di misure di aiuto già approvate, prorogare il termine per il ricorso di annullamento della decisione di approvazione, nell'ipotesi in cui esso non fosse ancora scaduto, o riaprirlo nell'ipotesi in cui la decisione di approvazione fosse divenuta inoppugnabile al momento del deposito della denuncia, mentre il termine di ricorso previsto dall'art. 173 del Trattato è di ordine pubblico (sentenza Mutual Aid Administration Services/Commissione, citata, punto 38).

129 Del resto, la Commissione non era tenuta a riesaminare nella decisione impugnata lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazioni a fini irrigui che erano stati già approvati, dal momento che le modifiche apportate alla WBM e notificate all'istituzione il 27 ottobre 1994 costituivano misure di aiuto distinte che non potevano influire sulla valutazione che la Commissione aveva dato del progetto iniziale della WBM nelle sue decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 (sentenza Heineken Brouwerijen, citata, punto 21).

130 A questo proposito, la ricorrente ha d'altronde riconosciuto nel corso dell'udienza, rispondendo a un quesito del Tribunale, che due delle tre misure di aiuto notificate il 27 ottobre 1994, cioè l'esonero per i residui di disinchiostrazione e l'esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche, non presentavano alcun rapporto con gli aiuti approvati con le decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994.

131 Non può infatti essere ragionevolmente sostenuto che l'esonero per i residui della disinchiostrazione e l'esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche, che vertono sull'imposta sui rifiuti e si rivolgono a un gruppo di beneficiari potenziali specifici, cioè l'industria della carta e del cartone e l'industria del riciclaggio delle materie plastiche, avrebbero potuto incidere sugli effetti dello sgravio a favore delle

imprese autoalimentate e dell'esenzione per captazioni a fini irrigui, che vertono sull'imposta sulle acque freatiche e favoriscono l'autocaptazione dell'acqua.

132 Pertanto, tenuto conto del carattere distinto degli esoneri vertenti sulla tassa sui rifiuti, da un lato, e degli esoneri vertenti sulle acque freatiche, dall'altro, è escluso che l'esonero per i residui di disinchiostrazione e l'esonero per i rifiuti di riciclaggio delle materie plastiche, notificati alla Commissione il 27 ottobre 1994, abbiano potuto influenzare la valutazione che la Commissione aveva già dato nelle sue decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 sullo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e sull'esenzione per captazione a fini irrigui.

133 La ricorrente sostiene tuttavia che il terzo elemento di aiuto notificato il 27 ottobre 1994, cioè l'esonero per l'acqua di risciacquo, era tale da incidere sulla valutazione dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate. Essa precisa che le imprese che beneficiano dell'esonero per l'acqua di risciacquo sono spesso imprese autoalimentate che già beneficiano di uno sgravio fiscale dalla tassa sulle acque freatiche, il che aggraverebbe gli effetti dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate.

134 Questo argomento dev'essere respinto. Infatti, l'aiuto di cui beneficiano le imprese autoalimentate e che è stato approvato con le decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994 non è assolutamente pregiudicato dall'esenzione per l'acqua di risciacquo, poiché quest'ultimo esonero si applica ad ogni acqua freatica utilizzata per il risciacquo degli imballaggi riutilizzabili, indipendentemente dal fatto che tale acqua freatica sia fornita da un'impresa di distribuzione d'acqua o sia autocaptata (v. supra, punto 83). Di conseguenza, l'esonero per l'acqua di risciacquo non è tale da incidere sugli effetti dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate e dell'esenzione a fini irrigui, approvati dalle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994.

135 Inoltre, il fatto che il 23 dicembre 1994 il Parlamento olandese ha adottato la WBM nella sua totalità e non soltanto le modifiche notificate alla Commissione il 27 ottobre 1994 non dimostra che la Commissione abbia riesaminato, a seguito di tale notifica, gli elementi di aiuto da essa già dichiarati compatibili con il mercato comune.

136 La ricorrente non può neppure trarre argomento dalla circostanza che la Commissione, con lettera del 25 gennaio 1995, ha chiesto al governo olandese di inviarle i testi definitivi della WBM. L'invio alla Commissione del testo integrale della WBM, così come adottata dal Parlamento olandese il 23 dicembre 1994, ha infatti solo potuto rassicurare la Commissione sul carattere distinto degli elementi di aiuto della WBM, notificati il 27 ottobre 1994, rispetto agli elementi di aiuto già approvati il 25 novembre 1992 e il 29 marzo 1994.

137 Inoltre, tale carattere distinto delle varie misure di aiuto soggette alla valutazione della Commissione implica il rigetto di qualsiasi argomento fondato su un'asserita pratica delle autorità olandesi consistente nel sottoporre alla Commissione una serie di progetti provvisori successivi.

138 La ricorrente non può neppure invocare la modifica da parte della Commissione, prima dell'adozione della decisione impugnata, delle sue regole di valutazione mediante l'adozione della citata Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. Infatti, tale Disciplina dispone esplicitamente (punto 4.2) che «lascia impregiudicati i regimi già autorizzati al momento della sua pubblicazione». Secondo la tesi della ricorrente, la Commissione sarebbe stata tenuta a riesaminare, al momento dell'adozione della sua decisione 29 marzo 1994 e non al momento di quella della decisione impugnata, gli aiuti già approvati nella sua decisione 25 novembre 1992. Infatti, la decisione 29 marzo 1994, con cui vengono dichiarate compatibili con il mercato comune le modifiche agli aiuti approvate il 25 novembre 1992, è successiva alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Disciplina comunitaria, avvenuta il 10 marzo 1994. Ora, la decisione 29 marzo 1994 è divenuta inoppugnabile (v. supra, punto 114).

139 D'altro canto, siccome gli aiuti notificati il 27 ottobre 1994 sono aiuti distinti da quelli già approvati il 25 novembre 1992 e il 29 marzo 1994, la Commissione avrebbe persino violato i principi di certezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento se avesse sottoposto gli aiuti già approvati a un nuovo esame nella decisione impugnata. Si deve sottolineare a questo proposito che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, gli aiuti contenuti nella WBM erano già stati attuati dalle autorità olandesi. Orbene, anche se queste ultime avevano dato attuazione alla totalità degli aiuti contenuti nella WBM, ivi compresi gli aiuti notificati il 27 ottobre 1994 ma non ancora approvati, il divieto di esecuzione previsto dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato non si sarebbe tuttavia applicato allo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e all'esenzione per captazione a fini irrigui, poiché si trattava di misure di aiuto distinte che avevano formato oggetto di una precedente valutazione (v. sentenza Heineken Brouwerijen, citata, punto 22).

140 Pertanto, i due elementi di aiuto della WBM per i quali la ricorrente ha la qualità di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, al momento dell'adozione della decisione impugnata, non solo erano stati già dichiarati compatibili con il mercato comune, ma avevano inoltre formato oggetto di esecuzione conformemente all'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato. In siffatte circostanze la Commissione avrebbe potuto unicamente procedere al riesame dello sgravio a favore delle imprese autoalimentate e dell'esenzione per captazione a fini irrigui nell'ambito della procedura prevista dall'art. 93, n. 1, del Trattato per gli aiuti esistenti.

141 Da quanto precede risulta che la decisione impugnata dev'essere considerata una decisione meramente confermativa delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, nella parte in cui dichiara compatibili con il mercato comune lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui. Dal momento che i termini per il ricorso di annullamento delle due decisioni confermate erano già scaduti al momento della presentazione del presente ricorso, quest'ultimo è irricevibile in quanto diretto a contestare la valutazione operata dalla Commissione sui due aiuti già approvati.

C — *Sulle particolari circostanze fatte valere dalla ricorrente per giustificare la ricevibilità del ricorso*

142 Si deve rilevare che, nel ricorso, la ricorrente solleva altri due argomenti che, a prescindere dalla questione se essa sia un'interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, giustificherebbero la ricevibilità del presente ricorso.

143 In primo luogo, essa sottolinea di aver presentato, presso la Commissione, una denuncia, poi una denuncia integrativa, di cui la decisione impugnata farebbe menzione. Essa ritiene che il ricorso debba essere dichiarato ricevibile per tutelare i diritti procedurali che essa può far valere, in quanto denunciante, nei confronti della Commissione. A questo proposito, la Commissione sarebbe tenuta, in caso di «procedimento preliminare», qualora si trovi di fronte a una denuncia nella quale vengono addotti seri argomenti circa la compatibilità di una misura di aiuto, a procedere a un'indagine dettagliata e imparziale sulla questione e, ove intenda respingere la denuncia, ad offrire preventivamente al denunciante la possibilità di esprimere il suo parere in merito ai dati da essa raccolti e alle conclusioni che essa ne trae (v. sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München, Racc. pag. I-5469, e sentenze del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-49/93, SIDE/Commissione, Racc. pag. II-2501, e Sytraval e Brink's France/Commissione, citata).

144 In realtà, dalla giurisprudenza della Corte emerge che la Commissione non ha l'obbligo di sentire i denuncianti durante la fase preliminare di esame degli aiuti, istituita dall'art. 93, n. 3, del Trattato (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 59). Infatti, imporre alla Commissione di procedere, nel contesto della fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato, a un dibattito in contraddittorio con il denunciante potrebbe determinare discordanze tra il regime procedurale previsto da tale disposizione e quello previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato (medesimo punto).

145 L'argomento della ricorrente fondato su un'asserita violazione dei suoi diritti procedurali nel corso del «procedimento preliminare» deve pertanto essere disatteso.

146 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che, nel caso in cui sia data esecuzione ad aiuti mediante prelievi fiscali o parafiscali, le persone e le imprese soggette a tali tributi o prelievi possono opporsi, dinanzi al giudice nazionale, alla loro riscossione o chiederne la restituzione (v. sentenze della Corte 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punti 12 e seguenti, 11 marzo 1992, cause riunite da C-78/90 a C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest, Racc. pag. I-1847, 11 giugno 1992, cause riunite C-149/91 e C-150/91, Sanders Adour e Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, Racc. pag. I-3899, punti 25 e 26, 16 dicembre 1992, causa C-17/91, Lornoy e a., Racc. pag. I-6523, e causa C-114/91, Claeys, Racc. pag. I-6559). Tale diritto sarebbe illusorio se i debitori dell'imposta o del prelievo non potessero contestare dinanzi al Tribunale l'approvazione da parte della Commissione dell'aiuto concesso. Infatti, in una siffatta ipotesi, la Commissione disporrebbe di una competenza esclusiva per quanto riguarda la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato comune e i giudici nazionali non avrebbero alcuna competenza per controllare l'azione della Commissione in questo ambito. Pertanto, se il presente ricorso dovesse essere dichiarato irricevibile, l'esame della decisione della Commissione di non avviare un procedimento formale ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato sarebbe sottratto di fatto a qualsiasi controllo giurisdizionale.

147 Si deve ricordare che, nella fattispecie, il ricorso è tardivo per quanto riguarda i due elementi di aiuto della WBM rispetto ai quali la ricorrente ha la qualifica di interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Le circostanze invocate dalla ricorrente non sono assolutamente tali da riaprire il termine di ricorso previsto dall'art. 173 del Trattato. D'altro canto, se il giudice nazionale non è competente a pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto con il mercato comune (sentenza della Corte 9 agosto 1994, causa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Racc. pag. I-3829, punto 17), esso può ciò nondimeno esaminare la validità di una decisione della Commissione che dichiara un aiuto compatibile con il mercato comune. Dato che il potere di accertare l'invalidità di un atto comunitario, se viene fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale, è riservato alla Corte, il giudice nazionale che ritenga invalida la decisione controversa è tenuto a sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato (sentenza della Corte 22

ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punti 14-17). Seguire il ragionamento della ricorrente equivarrebbe a riconoscere che ciascun ricorso proposto dinanzi al Tribunale da una persona fisica o giuridica e inteso all'annullamento di un atto di un'istituzione comunitaria dovrebbe essere dichiarato ricevibile, dal momento che i giudici nazionali non sono competenti ad accertare direttamente l'invalidità degli atti di tali istituzioni (stessa sentenza, punto 20). Una siffatta interpretazione avrebbe la conseguenza di privare di ogni significato giuridico la condizione secondo la quale la ricorrente deve essere individualmente interessata da una decisione ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

148 L'ultimo argomento invocato dalla ricorrente deve pertanto essere anch'esso respinto.

D — *Conclusioni generali*

149 Da tutto quanto precede emerge che la ricorrente può essere considerata direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata unicamente nei limiti in cui quest'ultima dichiara compatibili con il mercato comune lo sgravio a favore delle imprese autoalimentate e l'esenzione per captazione a fini irrigui. Tuttavia, la decisione impugnata, in quanto approva questi due elementi di aiuto, è un atto confermativo delle decisioni 25 novembre 1992 e 29 marzo 1994, che non hanno formato oggetto di ricorsi proposti entro i termini prescritti.

150 Si deve pertanto constatare l'irricevibilità del ricorso.

Sulle spese

151 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo rimasta soccombente, la ricorrente dev'essere condannata a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda in tal senso dell'istituzione.

152 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà pertanto le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) La ricorrente sopporterà le proprie spese e quelle sostenute dalla Commissione.

3) Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà le proprie spese.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 settembre 1998.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung P. Lindh