sione che vieta un aiuto di Stato al trasporto per ferrovia di sostanze minerali. Infatti, altri operatori economici, in particolare le imprese di trasporto e gli acquirenti, sono del pari interessati da una tale decisione, di guisa che non si può ritenere che essa pregiudichi operatori il cui numero o la cui identità fossero determinati e verificabili al momento della sua adozione.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-6/92 *

I — Antefatti

La legge finanziaria 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria per il 1985, pubblicata nel *Supplemento alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 356 del 29 dicembre 1984, allegato 3), stabilisce che lo Stato italiano prenderà a carico una parte delle spese connesse al trasporto per ferrovia di talune merci provenienti dalla Sardegna e dalla Sicilia; la presa a carico è del 30% se le merci trasportate sono minerali greggi e del 60% se si tratta di sostanze prodotte e trasformate nelle regioni summenzionate.

Tale disciplina è descritta, all'art. 19, ultimo trattino, della legge, nei seguenti termini:

«Ai trasporti di sostanze minerali gregge prodotte nelle isole e in partenza dalle isole stesse è applicata una riduzione pari al 30% sulle tariffe delle ferrovie dello Stato. Detta agevolazione è elevata al 60% per le sostanze prodotte e lavorate nelle isole. L'ammontare delle riduzioni accordate è posto a carico del ministero del Tesoro, che provvede ai rimborsi a favore dell'azienda ferroviaria in base alla regolamentazione comunitaria».

La Commissione si è posta il problema della compatibilità del regime italiano con l'art. 80 del Trattato CEE; tale norma vieta agli Stati membri di concedere condizioni di favore per il trasporto di merci nell'interesse di talune imprese e dà alla Commissione la facoltà di autorizzare siffatte misure dopo aver valutato la loro necessità per le regioni interessate e la loro incidenza sulla concorrenza tra i modi di trasporto.

L'art. 80 recita:

«1. A decorrere dall'inizio della seconda tappa, è fatto divieto a uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno della

* Lingua processuale: l'italiano.

Comunità l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione.

2. La Commissione, di propria iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, esamina i prezzi e condizioni di cui al paragrafo 1, avendo particolare riguardo, da una parte, alle esigenze di una politica economica regionale adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche e d'altra parte all'incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra modi di trasporto.

Dopo aver consultato tutti gli Stati membri interessati, la Commissione prende le necessarie decisioni.

3. Il divieto di cui al paragrafo 1 non colpisce le tariffe concorrenziali».

A norma dell'art. 80, n. 2, la Commissione ha invitato il governo italiano a presentare le sue osservazioni con lettere del 7 settembre 1989 e del 18 dicembre 1989. Successivamente, essa si è sforzata, con lettera del 1° agosto 1990, di convenire una data di riunione. Infine, non avendo ricevuto risposte soddisfacenti da parte delle autorità italiane, essa ha adottato la decisione 18 settembre 1991, 91/523/CEE, relativa all'eliminazione delle tariffe di sostegno delle ferrovie dello Stato italiano applicate ai trasporti di sostanze minerali gregge e di sostanze prodotte e lavorate nelle isole di Sicilia e di Sardegna (GU L 283, pag. 20; in prosieguo: la «decisione»).

Dal preambolo di tale decisione risulta che, a parere della Commissione, la disciplina italiana è incompatibile con l'art. 80 del Trattato in quanto tale disciplina è destinata a sostenere talune imprese localizzate nelle regioni summenzionate, non è necessaria per lo sviluppo di tali regioni e ha un'incidenza negativa sulla concorrenza tra modi di trasporto.

Per quanto riguarda l'importanza della disciplina di sostegno per lo sviluppo delle regioni considerate, la Commissione ha rilevato

«che le agevolazioni tariffarie in questione sono concesse per una durata illimitata; che tali aiuti non favoriscono né lo sviluppo strutturale né il miglioramento della situazione delle regioni in questione; (...) (che esse) non possono giustificarsi nel quadro di una politica regionale e non soddisfano le necessità di regioni meno sviluppate».

A proposito dell'effetto della disciplina sulla concorrenza tra modi di trasporto, essa ha sottolineato

«che tutto ciò è tale da arrecare pregiudizio ad altri modi di trasporto e da modificare considerevolmente la posizione competitiva; che la Commissione ha preso conoscenza della effettiva esistenza di danni in casi concreti; (...) (che esiste) un notevole squilibrio tra il volume di merci trasportate verso la Sicilia e la Sardegna e quello in provenienza da tali regioni e che di conseguenza, in condizioni di concorrenza normali, i trasportatori incontrano già difficoltà a reperire carichi in partenza dalle isole, difficoltà che potranno solo aggravarsi per effetto delle tariffe di sostegno».

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 6 gennaio 1992, la Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva (in prosieguo: la «Federazione»), la Società italiana sali alcalini SpA, la Thalassia SpA, la Laviosa chimica mineraria SpA nonché la Società sarda di bentonite SpA hanno presentato un ricorso a norma dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE ed hanno concluso in tale ricorso che la Corte voglia:

— dichiarare ricevibile il ricorso;

— nel merito, annullare la decisione della Commissione 91/523/CEE relativa all'eliminazione delle tariffe di sostegno delle ferrovie dello Stato italiano applicate ai trasporti di sostanze minerali gregge e di sostanze prodotte e lavorate nelle isole di Sicilia e Sardegna;

— condannare la Commissione alle spese.

Con atto presentato il 7 febbraio 1992, la Commissione, in applicazione dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di

— statuire sulla ricevibilità del ricorso senza impegnare la discussione nel merito;

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

Nelle loro osservazioni presentate il 23 marzo 1992, le ricorrenti hanno chiesto alla Corte di respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e di condannarla alle spese della fase incidentale del giudizio, con riserva delle rimanenti spese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale, senza procedere ad istruttoria, per la sola eccezione di irricevibilità.

Con ordinanze del 17 dicembre 1992, il presidente ha ammesso le regioni Sicilia e Sardegna ad intervenire a sostegno delle ricorrenti.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

Le *ricorrenti* sostengono che il ricorso è ricevibile.

A sostegno della loro asserzione, esse fanno valere in primo luogo di aver interesse ad ottenere l'annullamento della decisione controversa; il loro ragionamento è imperniato su tre argomenti.

In base al primo argomento, la decisione è di ostacolo all'autorizzazione delle misure di sostegno, ostacolo che sarebbe rimosso da una sentenza d'annullamento. Annullata la decisione, le ricorrenti potrebbero esigere

che la Commissione adotti una seconda decisione che, per essere conforme al Trattato, dovrebbe autorizzare le misure di cui trattasi in quanto esse sono necessarie allo sviluppo delle regioni interessate e non hanno un'incidenza negativa sulla concorrenza tra modi di trasporto.

La possibilità di esigere una siffatta decisione è confermata dall'art. 80, n. 2, del Trattato, a norma del quale la Commissione può autorizzare misure di sostegno di propria iniziativa, senza che uno Stato le faccia una richiesta in tal senso. Tale disposizione implica che persone fisiche o giuridiche possono rivolgere una richiesta di autorizzazione alla Commissione e che la Commissione deve accogliere la loro richiesta o, se la respinge, motivare il proprio atteggiamento.

Secondo argomento: il divieto delle misure italiane, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, discende dalla decisione e non dal Trattato. Le ricorrenti hanno quindi un interesse a chiedere l'annullamento di tale decisione.

Su questo punto, le ricorrenti sottolineano che se il divieto risultasse dal Trattato la Commissione avrebbe dovuto intentare un ricorso per inadempimento contro l'Italia fin dall'entrata in vigore dei provvedimenti vietati (il 1° gennaio 1985). Esse sostengono peraltro che il Trattato contiene altri divieti a cui gli Stati membri possono derogare se la Commissione o il Consiglio li autorizzino in tal senso. Al riguardo, esse fanno rilevare, senza addurre riferimenti precisi, che in nessuna delle ipotesi rientranti in tali divieti la Corte ha dichiarato irricevibili per mancanza d'interesse i ricorsi proposti da singoli contro gli atti, adottati da tali istituzioni, di diniego di concedere la deroga richiesta.

In secondo luogo, le ricorrenti sostengono che la decisione impugnata i) le riguarda ii) direttamente e iii) individualmente. Quest'ultima le riguarda nei limiti in cui esse beneficiano delle misure di sostegno considerate nella decisione controversa. L'effetto della decisione sulle ricorrenti è diretto dato che la decisione stessa non lascia alcun margine di discrezionalità all'Italia, che è costretta a sopprimere le misure. Le ricorrenti sono poi individualmente interessate dalla decisione nei limiti in cui appartengono alla limitata categoria delle imprese che estraggono o fabbricano in Sicilia o in Sardegna le merci considerate dalla decisione ed in cui, per il loro numero ristretto, tali imprese potevano essere identificate dalla Commissione al momento dell'adozione della decisione controversa.

Il nesso individuale tra le ricorrenti e l'atto impugnato è conforme alla giurisprudenza della Corte, ai sensi della quale un siffatto nesso esiste quando l'atto sia stato adottato in considerazione della posizione particolare del ricorrente o, ancora, quando tale atto riguardi una cerchia chiusa di soggetti, fra cui il ricorrente, identificabili al momento della sua adozione (v. sentenze 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann, Racc. pag. 197; 1° luglio 1965, cause 106/63 e 107/63, Toepfer, Racc. pag. 497; 23 novembre 1971, causa 62/70, Bock, Racc. pag. 897).

In terzo luogo, le ricorrenti sottolineano che, perché il ricorso sia dichiarato ricevibile, non deve essere soddisfatta nessun'altra condizione oltre a quelle in precedenza menzionate.

In particolare, esse non debbono provare che l'Italia fosse solo il destinatario apparente della decisione e che quest'ultima fosse in

realtà diretta a loro. A loro parere, un ricorrente è tenuto a dimostrare di essere il destinatario reale dell'atto impugnato solo qualora si tratti di un regolamento; esso deve in tal caso provare che, sotto l'apparenza di un regolamento, l'atto è in realtà una decisione che lo riguarda direttamente ed individualmente.

La *Commissione* ritiene dal canto suo che il ricorso sia irricevibile.

In via preliminare, essa ricorda che l'autorizzazione di misure di sostegno quali quelle in vigore in Italia costituisce una deroga al divieto di tariffe preferenziali e che le deroghe al Trattato debbono essere interpretate in maniera restrittiva; essa ne deduce che un ricorso contro una decisione con cui si rifiuta una deroga può essere dichiarato ricevibile solo se vengono soddisfatte condizioni rigorose.

Essa illustra poi i motivi per i quali ritiene che il presente ricorso non soddisfi tali requisiti.

In primo luogo, essa sostiene che il divieto di tariffe preferenziali così come le condizioni per ottenere una deroga sono previsti nel Trattato stesso. La decisione ha semplicemente constatato che tali condizioni non ricorrevano nel caso di specie, ma non ha modificato di per sé la posizione delle ricorrenti.

La Commissione ne deduce due conseguenze.

Anzitutto, la decisione è priva di effetti giuridici e, di conseguenza, non è impugnabile.

Le ricorrenti non hanno poi interesse ad ottenere l'annullamento di un atto che non le pregiudica sul piano giuridico.

Sotto il profilo dell'interesse ad agire, la Commissione aggiunge che una sentenza d'annullamento lascerebbe in essere il divieto di misure di sostegno, dato che tale divieto deriva dal Trattato stesso. D'altro canto, ove ottenessero una sentenza del genere, le ricorrenti non potrebbero esigere che la Commissione adottasse una decisione di autorizzazione delle misure: l'art. 80 non riconosce infatti alle imprese alcun diritto di iniziativa in materia.

In secondo luogo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata non riguarda individualmente le ricorrenti.

Essa opera al riguardo una distinzione tra la Federazione, da un lato, che, in quanto associazione di imprese, agisce nell'ambito del presente ricorso a nome dei propri membri, e, dall'altro, le imprese che hanno proposto il ricorso a proprio nome.

La Federazione dovrebbe provare che un interesse proprio — ossia diverso da quello dei suoi membri — è stato leso (ordinanze 24 ottobre 1962, cause 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Racc. pag. 879; 11 luglio 1979, causa 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, Racc. pag. 2429; e conclusioni dell'avvocato generale Mancini precedenti la sentenza 10 luglio

1986, causa 282/85, DEFI, Racc. pag. 2469), il che non risulterebbe dagli atti.

Quanto alle imprese, esse sono interessate dalla decisione a causa della sola qualità obiettiva di imprese che esercitano talune attività in Sicilia o in Sardegna, alla stessa stregua di qualsiasi altra impresa che si trovi, in potenza o in atto, nella stessa situazione. Un nesso del genere non sarebbe sufficiente per proporre un ricorso d'annullamento (v. sentenza 14 luglio 1983, causa 231/82, Spijker Kwasten, Racc. pag. 2559, e ordinanza 14 novembre 1991, cause C-232/91 e C-233/91, Nikou Petridi, Racc. pag. I-5351).

L'ultima causa di irricevibilità è legata al destinatario della decisione. Perché il ricorso sia ricevibile, le ricorrenti dovrebbero provare che la decisione era solo in apparenza diretta all'Italia ed era in realtà destinata alle ricorrenti. Tale requisito non è soddisfatto nel caso di specie, dato che la decisione verte sulla scelta politica, operata dall'Italia, di introdurre tali misure. Tale scelta è stata considerata incompatibile con il Trattato e la decisione è lo strumento giuridico attraverso il quale l'incompatibilità è stata notificata all'autore delle misure.

IV — Risposte al quesito della Corte

All'udienza dell'11 febbraio 1993, la Corte ha chiesto alle ricorrenti di fornirle l'elenco dei beneficiari della tariffa preferenziale, precisando a che titolo essi ne beneficino.

Le *ricorrenti* hanno fornito un elenco di cinque beneficiari. Di questi cinque beneficiari, due figurano tra le società che hanno proposto il presente ricorso: si tratta della Società italiana sali alcalini SpA e della Società sarda di bentonite SpA. Tre beneficiari non figurano tra le ricorrenti: si tratta della S. I. E. S. SpA, con sede sociale in Trapani, della Sviluppo industriale miniere sarde SpA, con sede sociale in Villaspeciosa (ma questa società è controllata dalla Laviosa chimica mineraria SpA, ricorrente nella presente causa), e della Maffei SpA, con sede sociale in Milano (società madre della Srl Maffei sarda Cagliari, titolare di una concessione di sfruttamento di un giacimento di feldspato).

Le ricorrenti hanno aggiunto: «In precedenza, avevano beneficiato delle menzionate facilitazioni, per brevi periodi e per quantità limitate di prodotti: Thalassia SpA, ricorrente nella presente causa (Thalassia SpA è interamente controllata da Italkali SpA); Gruppo ENI, con riferimento alle controllate EVC SpA e SAMIM SpA; Gruppo EFIM, con riferimento alla controllata Alumix SpA».

Le ricorrenti hanno allegato quattro copie di lettere di vettura.

La *regione Sardegna* ritiene che da tale elenco si debba desumere che tutte le imprese che hanno beneficiato della tariffa agevolata sono dedite allo sfruttamento di miniere o di saline situate in Sicilia o in Sardegna. Orbene, in forza del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, le miniere e le saline possono essere sfruttate solo se è stata rilasciata una concessione. La titolarità di una siffatta concessione costituisce dunque il presupposto perché un'impresa possa beneficiare della tariffa di cui trattasi.

Per la regione stessa, la decisione di cui è causa riguarda direttamente le ricorrenti poiché impone allo Stato italiano di sopprimere un provvedimento di cui esse hanno concretamente beneficiato. Inoltre, tale decisione le riguardava individualmente, in quanto esse sono titolari di una concessione mineraria rilasciata dallo Stato italiano e in quanto tale titolarità le differenzia dalla generalità degli altri operatori economici.

La regione Sardegna ritiene infatti che una decisione diretta ad un terzo possa riguardare individualmente un soggetto quando circostanze di fatto o di diritto lo differenzino dagli altri soggetti di diritto alla stregua del destinatario formale dell'atto. Essa fonda tale considerazione su un esame delle sentenze 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris (Racc. pag. 2671) e 2 febbraio 1988, cause 67, 68 e 70/85, Van der Kooy e a. (Racc. pag. 219).

Nella causa Philip Morris, una sola impresa poteva beneficiare dell'aiuto progettato da uno Stato membro. Per sua sola volontà, un'altra impresa non avrebbe potuto trovarsi nella stessa posizione della Philip Morris. Invece, nella causa Van der Kooy, chiunque avrebbe potuto trovarsi nella stessa posizione di beneficiario dell'aiuto così come la ricorrente. In base alle sentenze 1° luglio 1965, Toepfer, 23 novembre 1971, Bock, in precedenza citate, e 27 novembre 1984, causa 232/81, Agricola Commerciale Olio (Racc. pag. 3881), la regione Sardegna ritiene che l'interesse individuale sorga quando non spetta alla sola volontà del singolo decidere se esso appartenga o no alla categoria dei soggetti direttamente interessati dall'atto.

La *regione Sicilia* appoggia anch'essa le ricorrenti. Per essa infatti, a causa della natura dei prodotti che sono oggetto delle agevolazioni tariffarie, i beneficiari delle medesime costituiscono un numero chiuso e sono identificabili in quanto titolari di concessioni minerarie.

La *Commissione*, dal canto suo, rende noto di aver interpellato le ferrovie italiane in ordine alla lista fornita dalle ricorrenti.

Le ferrovie le hanno risposto che tale lista era corretta ma le imprese citate non potevano considerarsi come una categoria chiusa dato che chiunque sia in possesso dei requisiti di legge per poter beneficiare della tariffa agevolata ne ha diritto.

Per la Commissione, la lista non prova quindi l'esistenza di una categoria chiusa.

La Commissione sottolinea quanto vi sia di errato nell'assunto delle ricorrenti secondo cui solo i titolari di una concessione di coltivazione di cava potevano beneficiare della tariffa suddetta. Essa mette in rilevo infatti che dalle lettere di vettura prodotte dalle ricorrenti risulta che per beneficiare della tariffa l'utilizzatore non doveva fare altro che dichiarare che la spedizione era costituita da sostanze minerali prodotte o lavorate in Sardegna o in Sicilia. Orbene, la lavorazione di minerali non richiede alcuna concessione da parte dell'autorità pubblica così come, del resto, la spedizione dei minerali stessi. La Commissione sottolinea inoltre che talune

lettere di vettura depositate dalle ricorrenti portano il nome di un mittente diverso da una qualsiasi delle ditte della lista. In ogni caso, il requisito della concessione amministrativa per la coltivazione di una cava non è neppure sufficiente a fare dei concessionari una categoria di soggetti che sarebbero individualmente interessati da una decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Chiunque può infatti domandare di essere titolare di una tale concessione.

La Commissione fa poi rilevare che la lista non indica i beneficiari ma solo gli utilizzatori della tariffa. Essa sottolinea al riguardo che le ricorrenti non sono state in grado di precisare se i contratti di trasporto sottoscritti da tali utilizzatori facevano beneficiare questi ultimi di tutta o di parte della riduzione di prezzo accordata. Infatti, taluni contratti avrebbero potuto essere stipulati con clausola CIF o con clausola FOB mettendo le spese di trasporto a carico degli acquirenti. Essa sottolinea inoltre che la riduzione di prezzo può andare a vantaggio del solo spedizioniere, ovvero può essere divisa tra spedizionieri e acquirenti che ne divengono quindi ugualmente beneficiari.

Per la Commissione, infine, solo le ferrovie possono essere considerate individualmente colpite dalla sua decisione. Quest'ultima infatti annulla un trattamento di favore rispetto ai loro concorrenti rimettendo su un piano di parità i diversi operatori, pubblici e privati, che operano servizi di trasporto merci terrestri e marittimi sulle tratte in partenza dalla Sicilia e dalla Sardegna.

La Commissione conferma pertanto che la domanda è irricevibile.

R. Joliet
giudice relatore