ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

9 agosto 1995 *

Nella causa T-585/93,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International), Domingo Viera González, Pablo Guedes García, José Ignacio Trajaola Chávez, Aurora González González, Pedro Melián Castro, Caridad Sánchez Artiles, José Juan Melián Melián, Carmen Guadalupe Gómez Castro, Clara Donate Hernández, Balbina Martín Espínola, José Hernández Morín, Germán Peña Hernández, Antonio Cabrera Expósito, Valentín Hernández Vaquero, Peter Reinhard, Julio González Domínguez, Tagoror Ecologista Alternativo e Comisión Canaria contra la contaminación, con i signori Philippe Sands e Mark Hoskins, barrister, del foro d'Inghilterra e del Galles, su incarico di Leigh, Day & Co., solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor David Gilmour, consigliere giuridico, in qualità di avente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lingua processuale: l'inglese.

convenuta,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dal signor Alberto Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla signora Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione, che si assume adottata tra il 7 marzo 1991 e il 29 ottobre 1993, di versare al Regno di Spagna circa 11-12 milioni di ECU in attuazione della decisione C(91) 440, relativa al contributo finanziario del Fondo europeo di sviluppo regionale per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie (Gran Canaria e Tenerife),

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

composto dai signori J.L. Cruz Vilaça, presidente, e A. Kalogeropoulos e dalla signora V. Tiili, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti all'origine del ricorso

1 Il 7 marzo 1991 la Commissione adottava, in base al regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1984, n. 1787, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 169, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento base»), modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3641 (GU L 350, pag. 40), la decisione C(91) 440, che accorda al Regno di Spagna un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (in prosieguo: il «FESR») dell'importo massimo di 108 578 419 ECU destinato a investimenti infrastrutturali. Si trattava del progetto relativo alla costruzione, da parte della Unión Eléctrica de Canarias SA (in prosieguo: la «Unelco»), di due centrali elettriche nelle isole Canarie, Gran Canaria e Tenerife.

2 Il finanziamento comunitario della costruzione delle due centrali elettriche doveva essere suddiviso nell'arco di quattro anni, dal 1991 al 1994, ed effettuato mediante ratei annuali (artt. 1 e 3 e allegati II e III della decisione). L'impegno di spesa in bilancio per il primo anno (1991), pari a 28 953 000 ECU (art. 1 della decisione), era esigibile al momento dell'adozione della decisione da parte della convenuta (allegato III, punto A.4, della decisione). I successivi versamenti, effettuati in funzione del piano di finanziamento dell'operazione nonché dello stato di avanzamento della sua realizzazione, dovevano coprire le spese relative alle operazioni considerate, approvate con legge dallo Stato membro interessato (artt. 1 e 3 della decisione). In forza dell'art. 5 della decisione la Commissione poteva ridurre o sospendere l'aiuto per l'operazione di cui trattasi, qualora dall'esame di quest'ultima fosse emersa l'esistenza di irregolarità e, in particolare, di una modifica importante riguardante le condizioni di esecuzione, senza che fosse stato previamente richiesto l'assenso della Commissione (v. altresì punti A.20, A.21 e C.2 dell'allegato III della decisione).

3 Con lettera 23 dicembre 1991 la signora Aurora González González e il signor Pedro Melián Castro, quinto e sesto ricorrente, segnalavano alla Commissione l'irregolarità dei lavori iniziati nell'isola della Gran Canaria, per il fatto che la Unelco aveva omesso di effettuare uno studio di valutazione dell'impatto ambientale in conformità della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40, in prosieguo: la «direttiva 85/337»), e chiedevano alla medesima di intervenire per ordinare la cessazione dei lavori. La loro lettera veniva registrata con il n. 4084/92.

4 Con lettera 23 novembre 1992 il signor Domingo Viera González, secondo ricorrente, si appellava alla Commissione denunciando il fatto che la Unelco aveva già avviato lavori nella Gran Canaria e a Tenerife senza che la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (commissione delle isole Canarie competente in materia di pianificazione e ambiente, in prosieguo: la «CUMAC») avesse emesso il proprio parere in merito all'impatto ambientale, conformemente alla normativa nazionale applicabile in materia. Tale lettera veniva registrata con il n. 5151/92.

5 Il 3 dicembre 1992 la CUMAC emetteva due pareri, relativi all'impatto ambientale della costruzione delle centrali elettriche nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife, che venivano pubblicati nel *Boletín oficial de Canarias* rispettivamente il 26 febbraio e il 3 marzo 1993.

6 Il 26 marzo 1993 il Tagoror Ecologista Alternativo, associazione locale per la difesa dell'ambiente, con sede in Tenerife (in prosieguo: il «TEA»), diciottesimo ricorrente, proponeva un reclamo amministrativo avverso il parere della CUMAC, relativo all'impatto ambientale del progetto di costruzione di una centrale elettrica nell'isola di Tenerife. Il 2 aprile 1993 la Comisión Canaria contra la contaminación (commissione delle isole Canarie per la lotta all'inquinamento, in prosieguo: la «CIC»), associazione locale per la difesa dell'ambiente, diciannovesimo ricorrente,

presentava anch'essa un reclamo amministrativo avverso il parere della CUMAC relativo all'impatto ambientale dei due progetti di costruzione nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife.

7 Il 18 dicembre 1993 Greenpeace Spain, associazione per la difesa dell'ambiente, responsabile nazionale per la realizzazione a livello locale degli obiettivi della Stichting Greenpeace Council, fondazione per la conservazione della natura con sede nei Paesi Bassi (in prosieguo: «Greenpeace»), primo ricorrente, intentava un'azione giudiziaria diretta a contestare la legittimità delle autorizzazioni amministrative rilasciate alla Unelco dal ministero regionale dell'Industria, del Commercio e del Consumo delle isole Canarie.

8 Con lettera 17 marzo 1993, inviata al direttore generale della direzione generale Politiche regionali della Commissione (in prosieguo: la «DG XVI»), Greenpeace chiedeva alla Commissione la conferma del fatto che i fondi strutturali comunitari erano stati versati al governo regionale delle isole Canarie in relazione alla costruzione di due centrali elettriche e chiedeva la comunicazione del calendario dei versamenti di questi fondi.

9 Con lettera 13 aprile 1993 il direttore generale della DG XVI invitava Greenpeace a «leggere la decisione C(91) 440», la quale conteneva, a suo parere, «precisazioni in ordine alle particolari condizioni che la Unelco deve rispettare per ottenere l'aiuto comunitario e il piano di finanziamento».

10 Con lettera 17 maggio 1993 Greenpeace chiedeva alla Commissione la comunicazione di tutte le informazioni relative ai provvedimenti adottati in relazione alla costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie, ai sensi dell'art. 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9, in prosieguo: il «regolamento n. 2052/88»), il quale prevede che «le azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei fondi

strutturali o di un intervento della BEI o di un altro strumento finanziario esistente debbono essere conformi alle disposizioni dei Trattati e degli atti emanati in base a questi ultimi nonché alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti (...) la protezione dell'ambiente».

11 Con lettera 23 giugno 1993 il direttore generale della DG XVI rispondeva a Greenpeace nei seguenti termini: «I regret to say that I am unable to supply this information since it concerns the internal decision making procedures of the Commission (...), but I can assure you that the Commission's decision was taken only after full consultation between the various services of the concerned». [Sono spiacente di comunicarLe che non mi è possibile fornirLe questa informazione in quanto essa riguarda procedimenti decisionali interni della Commissione (...), posso tuttavia assicurarLe che la Commissione ha adottato la propria decisione solo in seguito ad un'esauriente concertazione tra i suoi vari uffici].

12 Il 29 ottobre 1993 aveva luogo presso la sede della Commissione in Bruxelles una riunione tra Greenpeace e la DG XVI, avente ad oggetto il finanziamento FESR per la costruzione delle centrali elettriche nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife.

13 Il 21 dicembre 1993 i ricorrenti hanno proposto un ricorso, registrato presso la cancelleria del Tribunale con il n. T-585/93, diretto all'annullamento della decisione, assertivamente adottata dalla Commissione, di erogare al governo spagnolo, oltre alla prima rata di 28 953 000 di ECU, ulteriori 12 000 000 di ECU a titolo di rimborso delle spese sostenute per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie (Gran Canaria e Tenerife). Tale decisione sarebbe stata presa tra il 7 marzo 1991, data di adozione della decisione C(91) 440, ed il 29 ottobre 1993, data in cui, nell'ambito della predetta riunione con Greenpeace, la Commissione, pur rifiutandosi di fornire a quest'ultima ragguagli in merito al finanziamento della costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie, avrebbe confermato che un importo complessivo di 40 000 000 di ECU era già stato versato al governo spagnolo in attuazione della decisione C(91) 440.

14 Con separata istanza, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 22 febbraio 1994, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura. I ricorrenti hanno depositato le loro osservazioni su tale eccezione in data 10 maggio 1994.

15 Il 30 marzo 1994 il Regno di Spagna ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza 8 giugno 1994 il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha autorizzato il Regno di Spagna ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. La parte interveniente ha presentato la propria memoria d'intervento il 13 luglio 1994. I ricorrenti hanno depositato le loro osservazioni sulla memoria d'intervento del governo spagnolo il 27 settembre 1994.

16 Con ordinanza 25 luglio 1994 il Tribunale ha assegnato la causa ad una Sezione composta di tre giudici.

Conclusioni delle parti

17 Nel loro ricorso i ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— dichiarare invalida e priva di effetti la decisione adottata dalla convenuta tra il 7 marzo e il 29 ottobre 1993 di erogare al Regno di Spagna 12 000 000 di ECU o altra somma analoga, in attuazione della sua decisione C(91) 440, quale rimborso degli oneri sostenuti dalla Spagna per la costruzione di due centrali elettriche (nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife);

— condannare la convenuta alle spese.

18 Nella sua eccezione di irricevibilità la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare i ricorrenti alle spese da lei sostenute.

19 La parte interveniente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare i ricorrenti alle spese.

20 Nelle loro osservazioni sull'eccezione di irricevibilità i ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— invitare la Commissione a produrre agli atti tutti i documenti giustificativi, ai sensi dell'art. 38, n. 2, del regolamento (CEE, Euratom, CECA) della Commissione 11 dicembre 1986, n. 610, che stabilisce le modalità di esecuzione di alcune disposizioni del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (GU L 360, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento n. 610/86»), relativi al versamento dei fondi in esecuzione della decisione C(91) 440, e

— invitare la Commissione a precisare, in maniera esauriente, le modalità dell'erogazione dei fondi ai sensi della decisione C(91) 440, in particolare le date di impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento di ciascun importo versato in esecuzione della decisione C(91) 440 e gli importi di ciascun versamento effettuato a tale titolo;

— respingere l'eccezione di irricevibilità;

— condannare la convenuta alle spese relative all'eccezione di irricevibilità e il Regno di Spagna alle spese sostenute per la sua memoria d'intervento.

Motivi e argomenti delle parti

21 La Commissione solleva due eccezioni di irricevibilità nei confronti del presente ricorso, la prima delle quali fa riferimento alla natura dell'atto impugnato e la seconda alla carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Sull'eccezione di irricevibilità relativa alla natura dell'atto impugnato

22 La Commissione argomenta che il procedimento previsto per l'attuazione della decisione C(91) 440 non può dar luogo all'adozione di un atto avente natura decisionale, sindacabile con ricorso d'annullamento ex art. 173 del Trattato CE, in

quanto l'attuazione di una decisione di finanziamento a titolo del FESR non viene disposta mediante provvedimenti formali. Secondo la Commissione, risulta dall'esame delle disposizioni del regolamento finanziario 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento finanziario»), modificato da ultimo dal regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 13 marzo 1990, n. 610 (GU L 70, pag. 1), che quando viene adottata una decisione di finanziamento a titolo del FESR, si considerano soddisfatti i presupposti giuridici per l'impegno di spesa di cui trattasi. Il versamento di parte del contributo finanziario a titolo del FESR costituirebbe pertanto solo una conseguenza amministrativa dell'iniziale decisione d'impegno, vale a dire, nel caso di specie, la decisione C(91) 440.

23 La Commissione sostiene che i ricorrenti non possono quindi limitarsi a richiedere l'annullamento dell'atto di pagamento, effettuato in conformità dell'art. 51 del regolamento finanziario, senza porre in contestazione la legittimità dell'atto di impegno iniziale, vale a dire la decisione C(91) 440. Ne conseguirebbe che, essendo mancata una tempestiva impugnazione della decisione C(91) 440, i termini per l'impugnazione si sarebbero prescritti per i ricorrenti, a meno che il Tribunale ritenga che l'attuazione della decisione di finanziamento C(91) 440 costituisce una decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

24 I ricorrenti osservano che, prendendosi in esame la sostanza e non la forma per stabilire se un atto configuri una decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato (sentenza del Tribunale 28 ottobre 1993, causa T-83/92, Zunis Holding e a./Commissione, Racc. pag. II-1169), le quattro fasi previste dal regolamento finanziario per l'erogazione di fondi comunitari, vale a dire l'impegno (artt. 36-39), la liquidazione (artt. 40-42), l'ordinazione (artt. 43-50) e il pagamento (artt. 51-53), vanno considerate atti suscettibili di controllo giurisdizionale ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Essi aggiungono che dall'art. 1 della decisione C(91) 440 risulta che la decisione di autorizzazione degli impegni finanziari per l'esercizio successivo non è automatica, ma dipende, da un lato, dal piano di finanziamento dell'operazione finanziaria e, dall'altro, dal suo stato di avanzamento.

25 Inoltre i ricorrenti sottolineano come nell'ambito dell'attuazione della decisione C(91) 440 incombesse alla Commissione il duplice obbligo, da un lato, di garantire da parte del Regno di Spagna un «controllo» dell'osservanza della politica comunitaria sull'ambiente e in particolare della direttiva 85/337 e, dall'altro, in caso di violazione di questa politica, di rifiutare l'erogazione di altri fondi. Essi ne concludono che, poiché la Commissione sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'utilizzazione di questi fondi era, nel caso di specie, in contrasto con la politica comunitaria sull'ambiente, essa era tenuta, conformemente alla decisione C(91) 440, a rifiutare il versamento dell'importo pari a circa 11-12 milioni di ECU.

Sull'eccezione di irricevibilità relativa alla carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti

26 La Commissione assume che i ricorrenti non sono direttamente e individualmente interessati dalla decisione impugnata. Essa sottolinea che, poiché la decisione impugnata riguarda solo il versamento di una rata di finanziamento a titolo di contributo del FESR, la sfera giuridica dei ricorrenti, l'interesse dei quali è costituito unicamente dalla tutela dell'ambiente, non può essere direttamente toccata. Talché i ricorrenti non potrebbero asserire di essere interessati dalla decisione impugnata alla stregua del destinatario di quest'ultima, ossia il governo spagnolo. Per altro verso i ricorrenti non sarebbero individualmente interessati dalla decisione impugnata in quanto quest'ultima riguarderebbe in realtà solo i rapporti tra la Commissione e la Spagna, senza attribuire diritti ed imporre obblighi nei confronti di terzi.

27 La Commissione si oppone inoltre al riconoscimento della legittimazione ad agire al secondo e al quinto ricorrente, rispettivamente il signor Domingo Viera González e la signora Aurora González González, per il solo fatto che costoro hanno inoltrato denunce alla Commissione. Essa aggiunge che l'ambito giuridico che disciplina i suoi rapporti con gli Stati membri in tale materia e nel quale rientra l'adozione della decisione impugnata non fa sorgere alcun diritto soggettivo in capo ai singoli, i quali non hanno, pertanto, alcuna legittimazione ad agire né in forza degli artt. 173 e 175 né in forza dell'art. 169 del Trattato CE.

28 Infine, la Commissione ritiene che il presente ricorso non avrebbe dovuto essere proposto davanti al giudice comunitario, bensì dinanzi al giudice nazionale, il quale è, a suo parere, l'unico a potersi pronunciare sulla legittimità, alla luce della direttiva 85/337, dell'autorizzazione relativa alla costruzione delle due centrali elettriche nelle isole Canarie.

29 I ricorrenti obiettano che essi sono direttamente interessati poiché la decisione impugnata non lascia alcun potere discrezionale al governo spagnolo in ordine all'utilizzazione dei fondi erogati a titolo del FESR (sentenze della Corte 23 novembre 1971, causa 62/70, Bock/Commissione, Racc. pag. 897, e 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207).

30 A dimostrazione dell'esistenza di un loro interesse individuale i ricorrenti argomentano, in via principale, che tutti i singoli che hanno subito o rischiano di subire un danno o una perdita a causa di un provvedimento comunitario avente ripercussioni sull'ambiente hanno legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173 del Trattato e, in subordine, che tale legittimazione spetta a tutti i singoli che hanno subito o rischiano di subire un danno o una perdita «specifici».

31 Essi aggiungono che la prescrizione in forza della quale, per essere legittimati a proporre un ricorso, il ricorrente deve dimostrare di essere toccato in maniera analoga a quella del destinatario di una decisione non trova riscontro nella giurisprudenza della Corte in materia e richiamano a tal fine la giurisprudenza relativa agli aiuti concessi dagli Stati, secondo la quale i concorrenti dei beneficiari di un aiuto hanno legittimazione ad agire ex art. 173 del Trattato, pur se i loro interessi non siano toccati in maniera analoga a quella del destinatario di una decisione, che è lo Stato membro in questione (sentenza della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487).

32 I ricorrenti esortano il Tribunale ad adottare una posizione liberale al riguardo e a riconoscere che, nel caso di specie, la loro legittimazione ad agire può non dipendere da un interesse puramente economico, ma dal loro interesse alla tutela del-

l'ambiente, abbandonando così l'approccio adottato in passato in controversie attinenti ad interessi puramente economici.

33 A sostegno di questa tesi i ricorrenti richiamano la politica e la giurisprudenza comunitarie relative alla tutela dell'ambiente, gli impegni internazionali sottoscritti in materia dalla Comunità, la legislazione e la prassi adottate in questo settore dagli Stati membri nonché dagli Stati terzi, in particolare dagli Stati Uniti d'America, allegando all'uopo alla domanda introduttiva una relazione redatta nel 1992 dall'istituto di ecologia applicata, recante il titolo *Access to Justice, Final Report*. Secondo i ricorrenti, da questa relazione risulterebbe che in tutti gli Stati membri i singoli che dimostrino l'esistenza di un sufficiente interesse possono ricorrere contro i provvedimenti amministrativi che essi ritengono adottati in contrasto con le norme in materia di ambiente. Inoltre, la maggior parte degli Stati membri riconoscerebbe ugualmente alle associazioni per la difesa dell'ambiente, che abbiano carattere sufficientemente rappresentativo degli interessi dei loro membri o che siano state assoggettate a determinate formalità di riconoscimento e registrazione, la possibilità di intentare le medesime azioni.

34 Sulla scorta di tali considerazioni, i ricorrenti assumono di aver subito ciascuno un danno individuale e specifico in conseguenza degli atti e delle omissioni imputabili alla Commissione e fanno quindi valere che, trattandosi di controversia in tema di ambiente, essi soddisfano i criteri di ricevibilità ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

35 I ricorrenti sostengono quindi che la costruzione della centrale elettrica nell'isola della Gran Canaria reca pregiudizio:

— al ricorrente Domingo Viera González, ivi residente e segretario dell'associazione dei pescatori di Castillo Del Romeral, in quanto essa metterà in pericolo i mezzi di sussistenza dei pescatori locali;

— al ricorrente Pablo Guedes García, ivi residente e agricoltore, in quanto essa metterà in pericolo i mezzi di sussistenza degli agricoltori locali e avrà ripercussioni sulla regione interessata, la maggiore produttrice di pomodori delle isole Canarie;

— al ricorrente José Ignacio Trajaola Chávez, impiegato nel settore del turismo, in quanto essa provocherà danni alla salute dei residenti, al settore del turismo, ai pescatori ed agli agricoltori;

— alla ricorrente Aurora González González, presidente dell'associazione dei residenti di Aurora Sánchez Bolanos, in quanto essa avrà effetti nocivi sulla qualità della vita dei residenti locali;

— al ricorrente Pedro Melián Castro, ivi residente e conducente di taxi, in quanto essa danneggerà l'ambiente e il settore del turismo;

— alla ricorrente Caridad Sánchez Artiles, ivi residente e medico, in quanto essa avrà effetti nocivi sulla salute dei residenti;

— al ricorrente José Juan Melián Melián, ivi residente e direttore della scuola materna di Castillo del Romeral, in quanto essa provocherà un danno all'ambiente e avrà effetti nocivi sull'educazione dei bambini.

36 La costruzione della centrale elettrica nell'isola di Tenerife recherà pregiudizio:

— alla ricorrente Carmen Guadalupe Gómez Castro, ivi residente e proprietaria di una casa nella regione, per motivi di salute, poiché tale costruzione avrà effetti nocivi sulla salute dell'interessata, che soffre di gravi difficoltà respiratorie;

— alla ricorrente Clara Donate Hernández, ivi residente e agricoltore, in quanto essa avrà effetti nocivi sulla sua salute e danneggerà la sua azienda agricola;

— alla ricorrente Balbina Martín Espínola, in quanto essa avrà effetti nocivi sulla sua salute;

— al ricorrente José Hernández Morín, sindacalista dell'unione sindacale delle isole Canarie, in quanto essa metterà in pericolo i mezzi di sussistenza dei lavoratori del settore del turismo;

— al ricorrente Germán Peña Hernández, ivi residente e rappresentante dell'associazione dei residenti di Los Abrigos de Granadilla de Abona, in quanto avrà effetti nocivi sulla salute dei residenti e ripercussioni sui mezzi di sussistenza dei lavoratori dei settori del turismo e dell'agricoltura;

— al ricorrente Antonio Cabrera Expósito, ivi residente, assessore all'ambiente del comune di Granadilla, in quanto essa avrà effetti dannosi sull'ambiente, sul turismo, sull'agricoltura e sulla salute;

— al ricorrente Valentín Hernández Vaquero, preposto al servizio di medicina preventiva di uno stabilimento di cura locale, in quanto essa avrà effetti nocivi sulla salute dei residenti locali;

— al ricorrente Peter Reinhard, ivi residente, in quanto essa avrà effetti dannosi sulla pratica del «wind-surfing», ragione per la quale era andato a vivere nell'isola di Tenerife;

— al ricorrente Julio González Domínguez, ornitologo, in quanto essa avrà effetti dannosi sulla flora e sulla fauna e, in particolare, sulle specie di uccelli locali.

37 Per quanto riguarda la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti (Greenpeace, TEA, CIC), i ricorrenti osservano che risulta dalla giurisprudenza della Corte in materia che la legittimazione ad agire di simili organizzazioni viene esclusa soltanto quando i loro membri non sono a loro volta individualmente interessati dal provvedimento comunitario impugnato. Ne conseguirebbe che, allorché uno o più membri di un'associazione sono legittimati a proporre un ricorso per annullamento, dovrebbe altresì esserlo l'associazione rappresentativa dei loro interessi.

38 I ricorrenti ritengono che queste due condizioni vengano soddisfatte, nel caso di specie, dalle associazioni Greenpeace, TEA e CIC, rispettivamente prima, diciottesima e diciannovesima ricorrente. Essi spiegano che Greenpeace, che ha sede nei Paesi Bassi, è dotata di personalità giuridica e opera, ai termini dell'art. 2 del suo statuto, «a favore della conservazione della natura». Inoltre Greenpeace Spain, responsabile nazionale per la realizzazione degli obiettivi di Greenpeace a livello locale (v. supra, punto 7), conterebbe tra i suoi 61 828 membri 1 266 residenti nelle isole Canarie, un gran numero dei quali verrebbe individualmente interessato dalla decisione impugnata. Quanto alla TEA, associazione di diritto spagnolo per la difesa dell'ambiente, con sede nell'isola di Tenerife, l'art. 2 del suo statuto enuncerebbe, tra l'altro, che essa ha l'obiettivo di promuovere, incoraggiare e favorire gli studi della natura e dell'ambiente in generale e un gran numero dei suoi 154 membri verrebbe del pari individualmente interessato dall'atto impugnato. Infine la CIC, anch'essa associazione di diritto spagnolo dotata di personalità giuridica, con sede nell'isola della Gran Canaria, avrebbe come scopo la protezione e la difesa dei valori e del patrimonio storici, culturali, naturali, paesaggistici, ecologici e ambientali.

39 In subordine le ricorrenti sostengono che le organizzazioni rappresentative che perseguono la difesa dell'ambiente vanno considerate individualmente interessate per via della funzione particolarmente importante che esse rivestono nell'ambito del controllo giurisdizionale, rappresentando, in maniera organica e coordinata, gli interessi generali comuni di numerose persone (conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa 297/86, sentenza della Corte 30 giugno 1988, CIDA e a./Consiglio, Racc. pag. 3531, in particolare pag. 3540, paragrafo 15).

40 D'altro canto, i ricorrenti respingono la tesi della Commissione secondo la quale il presente ricorso avrebbe carattere sussidiario rispetto alla controversia pendente dinanzi al giudice spagnolo, sottolineando come esso miri ad ottenere il sindacato giurisdizionale degli atti della Commissione adottati in violazione delle norme comunitarie vigenti in materia, e non di quelli adottati dalle autorità spagnole.

41 Infine, i ricorrenti ritengono che la tesi della Commissione secondo la quale la ricevibilità del ricorso d'annullamento dipenderebbe dal punto se l'atto impugnato faccia sorgere diritti soggettivi in capo ai ricorrenti non è affatto avvalorata né dal tenore letterale dell'art. 173 del Trattato né dalla giurisprudenza comunitaria.

42 Il governo spagnolo, parte interveniente, per quanto riguarda la questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti, effettua una distinzione tra la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti, ossia Greenpeace, la TEA e la CIC, da un lato, e quella delle persone fisiche ricorrenti, dall'altro.

43 Per quanto attiene alla legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti, essa sostiene che, tenuto conto della loro posizione rispetto alla decisione impugnata, nessuna di esse soddisfa i requisiti che consentirebbero di equipararle al destinatario della decisione impugnata e che, secondo la giurisprudenza della Corte, un'associazione od organizzazione costituita per la difesa degli interessi collettivi di una categoria di privati non può essere considerata direttamente e individualmente interessata da un atto riguardante gli interessi generali di questa categoria (sentenza 14 dicembre 1962, causa 16/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio, Racc. pag. 877).

44 In ordine alla legittimazione ad agire delle persone fisiche ricorrenti, il governo spagnolo sottolinea come nessuna di loro abbia fatto valere interessi pecuniari che avrebbero potuto essere alla base dell'adozione della decisione controversa e che consentirebbero quindi di equiparare la loro situazione a quella del Regno di Spagna. Inoltre, la circostanza che alcune delle parti ricorrenti abbiano inoltrato

denunce alla Commissione nell'ambito della presente causa non sarebbe sufficiente a conferire loro la legittimazione ad agire, posto che, secondo la giurisprudenza costante, la Commissione non è tenuta ad avviare un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro (sentenza della Corte 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione, Racc. pag. I-1981, punto 6).

Giudizio del Tribunale

45 Ai sensi dell'art. 114, n. 3, del regolamento di procedura, il procedimento sull'eccezione di irricevibilità prosegue oralmente, salvo contraria decisione del Tribunale. Nel caso di specie il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto dai documenti versati agli atti e decide che non occorre passare alla fase orale.

46 Il Tribunale ritiene che occorre esaminare anzitutto il punto se i ricorrenti abbiano la legittimazione ad agire, prima di stabilire se l'atto impugnato da questi ultimi costituisca una decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

47 Al riguardo, il Tribunale ritiene che va esaminata, in primo luogo, la legittimazione ad agire dei singoli ricorrenti e, in secondo luogo, quella delle associazioni ricorrenti.

Sulla legittimazione ad agire dei singoli ricorrenti

48 Il Tribunale ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro particolari e di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li

distingue in modo analogo ai destinatari (sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 197; 14 luglio 1983, causa 231/82, Spijker/Commissione, Racc. pag. 2559; 21 maggio 1987, causa 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke e a./Commissione, Racc. pag. 2265, Cook/Commissione, citata; 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203; sentenze del Tribunale 19 maggio 1994, causa T-2/93, Air France/Commissione, Racc. pag. II-323, e causa T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Commissione, Racc. pag. II-361).

49 Prima di esaminare se le condizioni richieste dalla menzionata giurisprudenza vengano nella fattispecie soddisfatte, il Tribunale ritiene necessario vagliare la fondatezza della tesi dei ricorrenti secondo la quale il Tribunale, nel procedere all'esame della ricevibilità del ricorso, dovrebbe discostarsi dalle limitazioni imposte dalla detta giurisprudenza, secondo la quale i terzi ricorrenti devono dimostrare di essere interessati dall'atto impugnato in maniera analoga a quella del destinatario della decisione, e concentrarsi invece unicamente sul fatto che essi hanno subito o potrebbero subire una perdita o un danno per via delle nefaste conseguenze ambientali derivanti da un comportamento illegittimo delle istituzioni comunitarie. In questo contesto, come si è rilevato in precedenza (v. supra, punti 30 e 32), i ricorrenti sottolineano che i loro interessi, toccati dalla decisione impugnata, non sono di natura economica, a differenza di quanto avveniva in quasi tutte le sentenze pronunciate in forza dell'art. 173 del Trattato, bensì di tutt'altra natura, connessa alla tutela dell'ambiente ed alla preservazione della salute.

50 Al riguardo il Tribunale rileva che, pur essendo vero che la giurisprudenza dianzi menzionata è costituita da sentenze pronunciate in massima parte in cause che riguardavano, in linea di principio, interessi di natura economica, ciò non toglie che, a prescindere da quale possa essere la natura, economica o altra, degli interessi lesi dei ricorrenti, resta applicabile il criterio fondamentale enunciato da questa giurisprudenza, vale a dire, in sostanza, il concorso di circostanze sufficienti perché il terzo ricorrente possa asserire di essere toccato dalla decisione impugnata in un modo che lo contraddistingue rispetto a qualsiasi altra persona.

51 Conseguentemente, il criterio del quale i ricorrenti auspicano l'applicazione, che si limiterebbe soltanto all'esistenza di un danno presente o futuro, non può considerarsi di per sé solo sufficiente per conferire la legittimazione ad agire ad un ricorrente, posto che un danno del genere può riguardare, in modo generale ed astratto, un vasto numero di soggetti che non potrebbero essere determinati ex ante, così da poter essere individuati in maniera analoga a quella del destinatario di una decisione, conformemente alla menzionata giurisprudenza. Questa conclusione non risulta infirmata dal rilievo che, in base alle prassi giurisprudenziali nazionali in materia di tutela dell'ambiente, la legittimazione ad agire può risultare dalla mera esistenza di un interesse «sufficiente» in capo ai ricorrenti, come essi sostengono (v. supra, punto 33), posto che la legittimazione ad agire ex art. 173, quarto comma, del Trattato dipende dal ricorrere delle condizioni relative all'esistenza di un interesse diretto e individuale del ricorrente che viene toccato dalla decisione impugnata (v. supra, punto 48).

52 Ne consegue che la tesi dei ricorrenti secondo la quale la loro legittimazione ad agire dovrebbe nella fattispecie essere valutata alla luce di criteri diversi da quelli già enunciati dalla giurisprudenza non può essere accolta.

53 Occorre pertanto esaminare se, nel caso di specie, i ricorrenti siano individualmente interessati dalla decisione impugnata, per via di determinate qualità loro particolari o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a qualsiasi altra persona e li contraddistingua quindi in maniera analoga a quella del destinatario di questa decisione.

54 Al riguardo il Tribunale constata, in primo luogo, che i ricorrenti sono sedici privati che fanno valere vuoi la loro semplice qualità obiettiva di «residente locale», «pescatore» o «agricoltore», vuoi la loro qualità di persone preoccupate per le conseguenze che la costruzione di due centrali elettriche potrebbe avere sul turismo locale, sulla salute degli abitanti delle isole Canarie e sull'ambiente. I ricorrenti non fanno dunque valere una qualità sostanzialmente diversa da quella della generalità delle persone che risiedono o esercitano un'attività nelle regioni interessate, cosicché nei loro confronti la decisione impugnata, nella parte in cui concede un aiuto finanziario per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife, si configura come un provvedimento i cui effetti possono

ripercuotersi su diverse categorie di soggetti in maniera oggettiva, generale ed astratta e, in pratica, su qualsiasi persona che risieda o soggiorni nelle regioni considerate.

55 I ricorrenti possono quindi essere toccati dalla decisione impugnata solo allo stesso titolo di qualsiasi altro residente locale, pescatore, agricoltore o turista, che si trovi, in atto o in potenza, in una situazione identica alla loro (sentenza Spijker/Commissione, citata, punto 9; ordinanza del Tribunale 21 febbraio 1995, causa T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e a./Commissione, Racc. pag. II-455, punto 25).

56 Occorre constatare, in secondo luogo, che il fatto che il secondo, il quinto e il sesto ricorrente abbiano inoltrato una denuncia alla Commissione non può neanch'esso costituire una circostanza particolare che consenta di individuarli rispetto a qualsiasi altra persona e di conferire loro, di conseguenza, la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Sul punto il Tribunale rileva che, nel settore dei contributi finanziari concessi dal FESR, non sono previsti procedimenti speciali intesi ad associare i privati all'adozione, all'esecuzione ed al controllo delle decisioni all'uopo adottate. Ciò premesso, il mero deposito di una denuncia e, successivamente, l'eventuale scambio di corrispondenza con la Commissione non sono circostanze atte a conferire a un denunciante la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173. Invero, secondo la giurisprudenza della Corte, una persona che chieda a un'istituzione non già di adottare una decisione nei suoi confronti, bensì di iniziare un'indagine nei confronti di terzi, pur potendo considerarsi indirettamente interessata, non si trova tuttavia nella precisa situazione giuridica dell'effettivo destinatario di un atto annullabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato (sentenza della Corte 10 giugno 1982, causa 246/81, Lord Bethell/Commissione, Racc. pag. 2277).

57 Emerge da quanto sopra che le circostanze addotte dai ricorrenti non bastano a caratterizzarli rispetto a qualsiasi altra persona e, quindi, a individuarli in maniera analoga a quella del destinatario della decisione.

58 Ne consegue che il ricorso dei singoli ricorrenti va dichiarato irricevibile.

Sulla legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti

59 In via preliminare il Tribunale ricorda, in primo luogo, che secondo una giurisprudenza costante un'associazione costituita per la tutela degli interessi collettivi di una categoria di soggetti singoli non può considerarsi individualmente lesa, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata ad agire per l'annullamento qualora i suoi membri non lo siano a titolo individuale (sentenze della Corte 14 dicembre 1962, cause riunite 19/62-22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e a./Consiglio, Racc. pag. 915, e 18 marzo 1975, causa 72/74, Union syndicale e a./Consiglio, Racc. pag. 401; ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione, Racc. 2429; sentenza della Corte 10 luglio 1986, causa 282/85, DEFI/Commissione, Racc. pag. 2469; ordinanza della Corte 5 novembre 1986, causa 117/86, UFADE/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3255, punto 12; sentenza del Tribunale 6 luglio 1995, cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, AITEC e a./Commissione, Racc. pag. II-1971, punti 58 e 59). In secondo luogo, l'esistenza di circostanze particolari, quale il ruolo avuto da un'associazione nell'ambito di un procedimento conclusosi con l'adozione di un atto ai sensi dell'art. 173 del Trattato, può giustificare la ricevibilità di un ricorso proposto da un'associazione i cui i membri non siano direttamente e individualmente interessati dall'atto controverso (sentenze della Corte 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione, Racc. pag. 219, e 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125).

60 Il Tribunale rileva che le tre associazioni ricorrenti, Greenpeace, TEA e CIC, sostengono di rappresentare gli interessi generali relativi alla protezione dell'ambiente delle persone residenti nelle isole della Gran Canaria e di Tenerife e che i loro membri vengono lesi dalla decisione impugnata, senza tuttavia addurre l'esi-

stenza di circostanze particolari atte a dimostrare l'interesse individuale dei loro membri rispetto a qualsiasi altra persona residente in quei territori. Stando così le cose, il Tribunale ritiene che l'eventuale incidenza sulla sfera giuridica dei membri delle associazioni ricorrenti non può essere diversa da quella allegata dai singoli ricorrenti nell'ambito del presente procedimento. Ne consegue che, poiché nella presente causa i singoli ricorrenti, come ha accertato il Tribunale (v. supra, punto 58), non possono essere considerati individualmente interessati dalla decisione impugnata, non possono esserlo neanche i membri delle associazioni ricorrenti in quanto residenti locali delle isole della Gran Canaria e di Tenerife.

61 Poiché nel caso di specie non viene soddisfatto uno dei presupposti per la ricevibilità del ricorso di un'associazione ai sensi dell'art. 173 del Trattato, occorre esaminare se lo scambio di corrispondenza e i colloqui che una delle tre associazioni ricorrenti, Greenpeace, ha intrattenuto con la Commissione in merito al finanziamento del progetto di costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie costituiscano circostanze particolari atte a conferirle la legittimazione ad agire come associazione ai sensi delle citate sentenze CIRFS e a./Commissione, Van der Kooy e a./Commissione.

62 Al riguardo il Tribunale constata che, a differenza della causa CIRFS e a./Commissione, nel caso in esame la Commissione non ha avviato alcun procedimento prima dell'adozione della decisione impugnata cui Greenpeace abbia partecipato e che quest'ultima non è neppure stata, in qualsiasi maniera, l'interlocutrice della Commissione in relazione all'adozione della decisione base C(91) 440 e/o di quella della decisione controversa. Ciò posto, Greenpeace non può assumere l'esistenza di un interesse individuale proprio e distinto rispetto a quello dei suoi membri per dimostrare la propria legittimazione ad agire (citate sentenze CIRFS e a./Commissione, Van der Kooy e a./Commissione).

63 Deve inoltre aggiungersi che lo scambio di corrispondenza avvenuto tra Greenpeace e la Commissione e il colloquio che la prima ha intrattenuto successivamente con gli uffici della seconda avevano carattere puramente informativo, tenuto conto del fatto che la Commissione non era obbligata né a consultare né a

sentire i ricorrenti nell'ambito dell'attuazione della decisione C(91) 440 (v. supra, punto 56). Conseguentemente, le iniziative intraprese da Greenpeace presso la Commissione non sono circostanze idonee a conferirle la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

64 Risulta dal complesso delle considerazioni che precedono che né le persone fisiche né le associazioni ricorrenti sono individualmente interessate dalla decisione, assertivamente adottata dalla Commissione tra il 7 marzo 1991 e il 29 ottobre 1993, di versare all'incirca 11-12 milioni di ECU al Regno di Spagna quale rimborso delle spese sostenute per la costruzione di due centrali elettriche nelle isole Canarie (Gran Canaria e Tenerife) a titolo del FESR.

65 Pertanto, senza che sia necessario esaminare se nel caso di specie esista una decisione sindacabile con ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato e se i ricorrenti siano direttamente interessati dalla decisione impugnata, il ricorso va dichiarato irricevibile.

Sulle spese

66 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti sono rimasti soccombenti e vanno quindi condannati alle spese.

67 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Il Regno di Spagna sopporterà quindi le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) I ricorrenti sono condannati in solido alle spese.

3) Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Lussemburgo,-9 agosto 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.L. Cruz Vilaça