

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)
27 aprile 1995 *

Nella causa T-442/93,

Association des amidonneries de céréales de la CEE (AAC), con sede in Bruxelles,

Levantina Agrícola Industrial SA (LAISA), società di diritto spagnolo, con sede in Barcellona (Spagna),

Società piemontese amidi e derivati SpA (SPAD), società di diritto italiano, con sede in Cassano Spinola (Italia),

Pfeifer & Langen, società di diritto tedesco, con sede in Colonia (Germania),

Ogilvie Aquitaine SA, società di diritto francese, con sede in Bordeaux (Francia),

Cargill BV, società di diritto olandese, con sede in Amsterdam,

Latenstein Zetmeel BV, società di diritto olandese, con sede in Nimega (Paesi Bassi),

* Lingua processuale: il francese.

con gli avv. ti Michel Waelbroeck e Denis Waelbroeck, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrenti,

sostenute da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard Prince-Henri,

e

Casillo Grani Snc, società di diritto italiano, con sede in San Giuseppe Vesuviano (Italia), con gli avv. ti Mario Siragusa, Maurizio D'Albora e G. Scassellati-Sforzolini, rispettivamente dei fori di Roma, Napoli e Bologna, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervententi,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Michel Nolin, Daniel Calleja y Crespo e Richard Lyal, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Italgrani SpA, società di diritto italiano, con sede in Napoli (Italia), con gli avv. ti Aurelio Pappalardo, del foro di Trapani, Luigi Sico e Felice Casucci, del foro di Napoli, Massimo Annesi e Massimo Merola, del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 16 agosto 1991, 91/474/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo italiano alla società Italgrani per la realizzazione di un complesso agroalimentare nel Mezzogiorno (GU L 254, pag. 14),

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 novembre 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- 1 Le ricorrenti sono un'associazione di imprese e sei imprese produttrici di amido. L'Association des amidonneries de céréales de la CEE (in prosieguito: la «AAC») ha come membri la totalità dei produttori di amido e derivati dell'amido della Comunità, tra cui le altre società ricorrenti. La Levantina Agrícola Industrial SA (in prosieguito: la «LAISA») produce amido di granturco, sciroppi di glucosio, sciroppi ad elevato contenuto di maltosio, isoglucosio e destrosio. La Società piemontese amidi e derivati SpA (in prosieguito: la «SPAD») produce amido di granturco, sciroppi di glucosio, sciroppi ad elevato contenuto di maltosio, isoglucosio e destrosio. La Pfeifer & Langen produce amido d'orzo e sciroppi di glucosio. La Ogilvie Aquitaine SA produce amido d'orzo. La Cargill BV produce amido di granturco, amido d'orzo, sciroppi di glucosio e sciroppi ad elevato contenuto di maltosio. La Latenstein Zetmeel BV produce amido d'orzo.
- 2 Con decisione 2 marzo 1988, 88/318/CEE, relativa alla legge 1° marzo 1986, n. 64, sulla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (GU L 143, pag. 37; in prosieguito: la «decisione 88/318»), la Commissione approvava, in via generale, un regime di aiuti dello Stato italiano in favore del Mezzogiorno, condizionandolo tuttavia al rispetto della normativa comunitaria e dell'obbligo di notificare successivamente taluni programmi rientranti nella sfera di attribuzioni delle regioni italiane. In precedenza la Commissione aveva, con decisione 30 aprile 1987, approvato l'applicazione della legge 1° marzo 1986, n. 64 (in prosieguito: la «legge n. 64/86»), nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno.
- 3 Con lettera 3 agosto 1990 la AAC inoltrava alla Commissione una denuncia contro un programma di aiuti approvato il 12 aprile 1990 dalle autorità italiane in favore della Italgrani SpA (in prosieguito: la «Italgrani»). Con lettera 17 luglio 1990 un'im-

presa del settore agroalimentare, la Casillo Grani Snc (in prosieguo: la «Casillo Grani»), aveva già invitato la Commissione, ai sensi dell'art. 175 del Trattato CEE, a prendere posizione in ordine a tali aiuti. Su richiesta della Commissione, le autorità italiane trasmettevano a quest'ultima informazioni in merito agli aiuti previsti, segnatamente la decisione del comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (in prosieguo: il «CIPI») 12 aprile 1990, relativa al programma di investimenti in questione.

4 Stando a queste informazioni, gli aiuti controversi riguardavano un «contratto di programma» tra il ministero per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno e la Italgrani, conformemente alla legge n. 64/86. Nell'ambito di questo contratto, la Italgrani si impegnava a realizzare nel Mezzogiorno investimenti per un importo complessivo di 964,5 miliardi di LIT, ripartiti nel seguente modo (in miliardi di LIT):

a) Investimenti tecnologici industriali	669,5
b) Centri di ricerca	140,0
c) Progetti di ricerca	115,0
d) Formazione del personale	40,0

5 Gli aiuti previsti ammontavano complessivamente a 522,1 miliardi di LIT, dei quali 297 miliardi di LIT erano destinati agli investimenti tecnologici industriali, 97,1 miliardi di LIT ai centri di ricerca, 92 miliardi di LIT ai progetti di ricerca e 36 miliardi di LIT alla formazione del personale.

6 Poiché i settori interessati erano caratterizzati da rilevanti scambi intracomunitari, la Commissione considerava gli interventi in parola costitutivi di aiuti ai sensi

dell'art. 92, n. 1, del Trattato CEE e dichiarava che, sulla scorta delle informazioni a sua disposizione, essi non sembravano poter fruire delle deroghe previste dall'art. 92, n. 3, e in particolare dalle disposizioni della legge n. 64/86, conformemente alle condizioni stabilite dall'art. 9 della decisione 88/318. La Commissione avviava pertanto il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CEE nei confronti degli aiuti diretti:

- alla creazione di un'amideria e di impianti destinati direttamente o indirettamente alla produzione di isoglucosio;
- alla produzione di olio di semi;
- alla produzione di semola e di farina;
- a investimenti nel settore dell'amido.

Inoltre, la Commissione riscontrava la sussistenza di dubbi in ordine all'osservanza dei livelli di intensità degli aiuti per gli investimenti.

7 Con lettera 23 novembre 1990 la Commissione informava il governo italiano della propria decisione di avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, intimandogli di presentare le sue osservazioni nell'ambito di tale procedimento. Gli altri Stati membri e i terzi interessati ne venivano informati mediante la pubblicazione di una comunicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1990, C 315, pag. 7, con rettifica nella GU 1991, C 11, pag. 32; in prosieguo: la «comunicazione agli interessati»). Otto associazioni, tra le quali l'associazione italiana Assochimica, della quale la SPAD è membro, e due imprese, tra cui la Italgrani, presentavano le loro osservazioni, che venivano trasmesse alle autorità italiane l'8 aprile 1991.

- 8 Il governo italiano e la Italgrani proponevano dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso diretto all'annullamento della decisione, notificata al governo italiano con la menzionata lettera della Commissione 23 novembre 1990, relativa all'apertura del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato. Successivamente, la Italgrani rinunciava agli atti del proprio ricorso (causa C-100/91), mentre la Corte, con sentenza 5 ottobre 1994 (causa C-47/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4635), annullava i punti I.3 e I.4 della decisione, tranne che nella parte riguardante l'aiuto per la costituzione di scorte di prodotti agricoli. In tali punti, rispettivamente, si ordinava la sospensione del versamento degli aiuti e si ricordava che gli aiuti versati in contravvenzione a tale divieto avrebbero potuto costituire oggetto di una domanda di restituzione presso i loro beneficiari e che le spese comunitarie interessate da tali aiuti non avrebbero potuto essere assunte a carico del FEAOG.
- 9 In seguito alle osservazioni presentate dalle autorità italiane nell'ambito del procedimento, la Commissione stabiliva che gli aiuti in favore della ricerca, della formazione e del settore dell'olio di semi potevano essere considerati compatibili con il mercato comune, in quanto conformi alle condizioni fissate nella sua decisione 88/318.
- 10 Con lettere 23 e 24 luglio 1991 le autorità italiane modificavano in maniera sostanziale il programma di investimenti inizialmente previsto, come pure gli aiuti ad esso connessi.
- 11 Il nuovo programma modificava il progetto iniziale nel seguente modo:
- soppressione dell'aiuto in favore della creazione di un'amideria, nonché delle semole e delle farine;
 - soppressione dell'aiuto per la creazione di allevamenti industriali di suini;
 - soppressione dell'aiuto per il finanziamento delle scorte di prodotti di cui all'allegato II del Trattato;

- riduzione della produzione annuale di amido da 357 000 tonnellate a circa 150 000 tonnellate;
- incremento degli investimenti e degli aiuti nella sucrochimica (glucoseria) e soppressione di ogni produzione di isoglucosio;
- incremento degli investimenti e degli aiuti nel settore della fermentazione e della produzione di acido citrico;
- incremento degli aiuti a favore dei progetti di ricerca.

¹² In seguito a queste modifiche, gli investimenti previsti ammontavano a 815 miliardi di LIT, ripartiti nel modo seguente (in miliardi di LIT):

a) Investimenti tecnologici industriali	510
b) Centri di ricerca	140
c) Progetti di ricerca	125
d) Formazione del personale	40

Gli aiuti previsti erano complessivamente pari a 461 miliardi di LIT, dei quali 228,17 miliardi di LIT destinati agli investimenti tecnologici industriali, 96,83 miliardi di LIT ai centri di ricerca, 100 miliardi di LIT ai progetti di ricerca e 36 miliardi di LIT alla formazione del personale.

- 13 I principali prodotti che la Italgrani si proponeva di produrre erano i seguenti (in tonnellate):

Maltosio	23 400
Sciropi ad alto contenuto di maltosio	36 000
Sciropi di fruttosio	18 000
Fruttosio cristallino	16 200
Manitolo	14 400
Sorbitolo	27 000
Altri glucosi idrogenati	18 000
Glucosi e destrosi a. b. v.	9 000
Glucosio per chimica fine	9 000
Lieviti	16 500
Acido citrico	18 000
Proteine vegetali	
— proteina testurizzata	112 750
— lecitina	2 610
— olio di soia	49 590

- 14 In seguito alle modifiche intervenute, la Commissione prendeva atto che i livelli di intensità degli aiuti controversi corrispondevano ai limiti stabiliti, in particolare, dalla legge n. 64/86. Tuttavia, la Commissione riconosceva che non poteva trascurarsi il nesso esistente tra l'amido e i prodotti ammessi a fruire degli aiuti controversi, in quanto questi prodotti sono derivati e/o trasformati dall'amido. La concessione di tutti gli aiuti veniva pertanto subordinata a talune condizioni.

- 15 In esito al procedimento, la Commissione adottava la decisione 16 agosto 1991, 91/474/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo italiano alla società Italgrani per la realizzazione di un complesso agroalimentare nel Mezzogiorno (GU L 254, pag. 14; in prosieguo: la «decisione»), il cui dispositivo è del seguente tenore:

«Articolo 1

1. Gli aiuti per complessivi 461 miliardi di lire concessi dal governo italiano alla società Italgrani per la realizzazione del programma di investimenti oggetto della delibera del CIPI del 12 aprile 1990, successivamente modificata con lettere del 23 e 24 luglio 1991, sono compatibili con il mercato comune e possono beneficiare degli interventi previsti dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 (interventi a favore del Mezzogiorno).

2. Tuttavia detti aiuti, per complessivi 461 miliardi di lire, possono essere erogati soltanto se la realizzazione del programma di investimenti viene subordinata al rispetto, da parte della Italgrani, delle seguenti condizioni:

- i prodotti trasformati o derivati dell'amido devono essere fabbricati esclusivamente con amido di origine comunitaria;
- la produzione di amido della Italgrani nell'ambito del programma — la cui capacità annua prevista è di circa 150 000 t — sarà strettamente limitata alle quantità necessarie a soddisfare il fabbisogno interno per la produzione di prodotti derivati e trasformati dall'amido; la produzione di amido dovrà pertanto seguire l'andamento del fabbisogno interno relativo ai prodotti trasformati e/o derivati e non potrà eccedere tale fabbisogno;
- la Italgrani non potrà commercializzare sul mercato (nazionale, comunitario o dei paesi terzi) alcun quantitativo di amido prodotto nell'ambito del programma.

Articolo 2

(...)

Articolo 3

(...)

Articolo 4

(...).

Procedimento

- 16 Stando così le cose, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 27 novembre 1991, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso. La decisione della Commissione ha del pari costituito oggetto di un ricorso d'annullamento proposto dall'Association of Sorbitol producers within the EC (Associazione dei produttori comunitari di sorbitolo nella CE; in prosieguo: l'«ASPEC») e un certo numero di produttori di derivati dell'amido nonché dalla Casillo Grani (cause T-435/93 e T-443/93).
- 17 Con ordinanza del presidente della Corte 1° ottobre 1992, la Repubblica francese è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti. Con ordinanze del presidente della Corte 8 febbraio 1993, la Casillo Grani e la Italgrani sono state ammesse ad intervenire a sostegno, rispettivamente, delle conclusioni delle ricorrenti e di quelle della Commissione.
- 18 Ai sensi dell'art. 4 della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21), la Corte, con ordinanza 27 settembre 1993, ha rinviato la causa al Tribunale, che l'ha assegnata alla Seconda Sezione ampliata.

- 19 La fase scritta del procedimento si è svolta in parte davanti alla Corte e si è conclusa con il deposito, in data 3 dicembre 1993, delle osservazioni delle ricorrenti sulle memorie di intervento presentate dalla Casillo Grani e dalla Italgrani.
- 20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Il Tribunale ha tuttavia invitato la Commissione a produrre documenti relativi all'adozione della decisione e le parti a pronunciarsi sulle conseguenze da trarre, ai fini del presente ricorso, dalla sentenza della Corte 15 giugno 1994, causa C-137/92 P, BASF e a./Commissione, cosiddetta «PVC» (Racc. pag. I-2555).
- 21 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione ampliata 28 settembre 1994, la causa è stata riunita, ai fini della trattazione orale, alle cause T-435/93 e T-443/93.
- 22 Dopo la fissazione della data dell'udienza, uno dei patrocinanti della parte interveniente Casillo Grani ha comunicato al Tribunale, con lettera depositata nella cancelleria di quest'ultimo il 3 ottobre 1994, che nei confronti di questa società era stata emessa una dichiarazione di fallimento. Con telecopia pervenuta nella cancelleria del Tribunale il 2 novembre 1994 il patrocinante dell'interveniente ha trasmesso copia di una decisione del giudice delegato per il fallimento, nella quale si ordina al curatore della società di eleggere il proprio domicilio, ai fini del procedimento dinanzi al Tribunale, presso lo studio degli avv. ti Siragusa e Scassellati-Sforzolini.
- 23 Le parti del ricorso principale e l'interveniente Italgrani sono state sentite nelle loro difese orali e nelle risposte ai quesiti orali rivolti loro dal Tribunale all'udienza del 9 novembre 1994. In esito a quest'ultima, il Tribunale ha invitato la Commissione a produrre il telex 14 novembre 1986 inviato al governo italiano, menzionato nel punto 22 della citata sentenza Italia/Commissione. Successivamente alla produzione del detto telex da parte della Commissione, le parti sono state invitate a pronunciarsi in merito alla sua rilevanza ai fini del presente ricorso.

Conclusioni delle parti

24 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione;

— condannare la Commissione alle spese.

25 Nella loro replica, le ricorrenti concludono inoltre che il Tribunale voglia:

— dichiarare la decisione impugnata inesistente.

26 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo;

— condannare le ricorrenti alle spese.

27 La Repubblica francese conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione;

— condannare la Commissione alle spese.

28 La parte interveniente Casillo Grani conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare la decisione inesistente;
- in subordine, annullare la decisione impugnata e dichiarare la decisione 88/318 inapplicabile al caso di specie;
- condannare la Commissione alle spese sostenute dalla Casillo Grani.

29 La parte interveniente Italgrani conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo nel merito;
- condannare le ricorrenti alle spese, comprese quelle sostenute dalla parte interveniente.

Sull'intervento della Casillo Grani

30 Si deve rilevare che dal fascicolo di causa risulta che l'interesse della Casillo Grani alla soluzione della controversia esisteva solo in quanto questa società si trovava in posizione di concorrenza con la società beneficiaria degli aiuti in questione. Orbene, in seguito alla dichiarazione di fallimento della Casillo Grani, della quale il suo patrocinante ha informato il Tribunale in data 2 novembre 1994, il Tribunale può solo prendere atto che tale interesse è venuto meno. Inoltre, secondo le informazioni fornite nel corso della trattazione orale dalla parte interveniente Italgrani, società beneficiaria dei controversi aiuti, questi ultimi non le sono stati ancora versati. Talché la decisione non ha potuto ledere la posizione della concorrente Casillo Grani nemmeno anteriormente alla sua dichiarazione di fallimento.

- 31 Conseguentemente, non occorre pronunciarsi sulle conclusioni e sugli argomenti presentati dalla Casillo Grani.

Sulla ricevibilità

Sintesi degli argomenti delle parti

- 32 Pur non sollevando formalmente un'eccezione di irricevibilità, la Commissione contesta la ricevibilità del ricorso. Al riguardo la Commissione, richiamandosi alla sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391), sostiene che nel settore degli aiuti concessi dagli Stati solo le imprese che hanno svolto un determinato ruolo nell'ambito del procedimento amministrativo e la cui posizione sul mercato viene sostanzialmente pregiudicata dagli aiuti che formano oggetto della decisione impugnata sono direttamente e individualmente interessate ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE (attualmente art. 173, quarto comma, del Trattato CE).
- 33 Per quanto riguarda la prima condizione, la Commissione riconosce che le ricorrenti hanno svolto, direttamente o indirettamente, un certo ruolo nell'ambito del procedimento. Tuttavia, la AAC sarebbe intervenuta solo in merito agli aiuti per la produzione di amido, i quali sono stati soppressi. Nessuna delle ricorrenti potrebbe quindi, onde soddisfare questa condizione, far leva sugli interventi della AAC.
- 34 In ordine alla seconda condizione, la Commissione sostiene che le società Pfeifer & Langen e Latenstein Zetmeel producono solo amido d'orzo, produzione non sovvenzionata, e non sono, di conseguenza, direttamente e individualmente interessate dalla decisione. Quanto alle altre società ricorrenti, la Commissione riconosce che

parte della loro produzione si trova in concorrenza con la produzione sovvenzionata. Tuttavia, a suo parere, esse non hanno indicato in modo sufficiente le ragioni per le quali la decisione si presterebbe a ledere i loro interessi legittimi, pregiudicando in modo sostanziale la loro posizione sul mercato di cui trattasi. Infatti, non sarebbe stato fornito alcun dato pertinente al riguardo.

35 Con più particolare riferimento alla AAC, la Commissione fa rilevare che, già nella sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio* (Racc. pag. 877), la Corte ha precisato che «non si può d'altronde ammettere in via di principio che un'associazione, in quanto riguarda una categoria di imprenditori, sarebbe individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria». È bensì vero che nella sentenza 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, *Van der Kooy e a./Commissione* (Racc. pag. 219), la Corte ha riconosciuto che un organismo rappresentativo degli interessi di un gruppo di produttori era direttamente e individualmente interessato da una decisione della Commissione di accertamento della compatibilità, tuttavia essa si sarebbe fondata su tre considerazioni: 1) la posizione dell'organismo sarebbe stata pregiudicata nella sua veste di negoziatore del regime tariffario considerato; 2) esso avrebbe attivamente preso parte al procedimento; e 3) esso sarebbe stato costretto ad avviare nuovi negoziati tariffari e a stipulare un nuovo accordo.

36 La Commissione ribadisce che le osservazioni presentate dalla AAC riguardavano unicamente gli aiuti in favore della produzione di amido, aiuti che sono stati alla fine soppressi. Inoltre, la AAC non avrebbe dimostrato che la sua posizione fosse pregiudicata in modo analogo a quella dell'associazione di cui trattavasi nella citata sentenza *Van der Kooy e a./Commissione*. La AAC non sarebbe pertanto individualmente interessata dalla decisione della Commissione.

37 La parte interveniente *Italgrani* aderisce, per l'essenziale, all'argomentazione della Commissione. Essa aggiunge che le ricorrenti diverse dalla AAC non possono

avvalersi dell'intervento di quest'ultima, la quale non avrebbe preso parte al procedimento per conto di queste imprese né per difendere i loro interessi specifici.

- 38 Le ricorrenti fanno rilevare che esse hanno svolto una parte preponderante durante la fase precontenziosa, in quanto la AAC ha depositato una denuncia e, in seguito alla pubblicazione della comunicazione agli interessati, delle osservazioni supplementari in merito al progetto di aiuti controverso. Al riguardo, le ricorrenti sostengono che la AAC ha operato in veste di mandataria dei suoi membri, gli interessi dei quali incombe ad essa statutariamente di tutelare.
- 39 Le ricorrenti sostengono inoltre che la Italgrani verrà a trovarsi con le medesime in un rapporto di concorrenza diretto su un mercato caratterizzato da forti eccedenze. Considerato il fatto che la nuova capacità produttiva dei prodotti dell'amideria prevista (pari a circa 360 000 tonnellate l'anno) sarebbe superiore all'attuale produzione totale di questi prodotti in Italia (circa 338 000 tonnellate l'anno) e che i due membri italiani della AAC, ossia la Cerestar Italia SpA (in prosieguo: la «Cerestar») e la SPAD, produrrebbero, rispettivamente, 209 000 e 107 000 tonnellate di prodotti amilacei, potrebbe agevolmente valutarsi l'incidenza che gli aiuti avranno in Italia. Infatti, il progetto modificato comporterebbe un aumento della produzione dei prodotti amilacei pari a circa il 7% su scala comunitaria. In un mercato caratterizzato da forti sovraccapacità e da una domanda stagnante, gli aiuti de quibus altererebbero sensibilmente il mercato comunitario dei prodotti amilacei e pregiudicherebbero gravemente, in particolare, la posizione delle imprese ricorrenti.
- 40 Secondo le ricorrenti, le ripercussioni sull'industria dell'amideria nel suo complesso sarebbero tanto più accentuate per il fatto che il mercato dei prodotti amilacei sarebbe caratterizzato da una totale sostituibilità dell'offerta. La domanda presenterebbe scarsa elasticità, così che un incremento della capacità produttiva avrebbe come effetto un drastico calo dei prezzi.
- 41 Per quanto riguarda la AAC, le ricorrenti osservano che il ricorso d'annullamento è altresì esperibile dalle associazioni di imprese, tanto più che, nel caso di specie, la

AAC riunisce, a parer loro, tutte le imprese del settore interessato. La AAC non sarebbe intervenuta solo in merito agli aiuti per l'amido; la sua iniziativa avrebbe riguardato tutti i prodotti amilacei, definizione comprensiva sia dell'amido sia dei prodotti derivati. Nelle loro osservazioni sulle memorie d'intervento della Italgrani e della Casillo Grani, le ricorrenti aggiungono che la AAC è stata l'interlocutrice della Commissione al momento dell'istituzione, nel 1986, del nuovo regime in materia di amido ed ha seguito ad esserlo in relazione a tutte le discipline comunitarie riguardanti gli interessi delle amiderie. Essa avrebbe pertanto rivestito una posizione analoga a quella delle associazioni di cui trattavasi nelle sentenze della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125) e Van der Kooy e a./Commissione, citata.

42 Infine, le ricorrenti argomentano che, nell'ipotesi in cui la Commissione non abbia dato a terzi concorrenti l'opportunità di presentare osservazioni e di partecipare al procedimento, questi hanno comunque legittimazione per impugnare la decisione di autorizzazione di un aiuto (sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203). Poiché la Commissione non ha dato alle ricorrenti l'opportunità di esprimere il loro punto di vista sul programma definitivo, tale principio dovrebbe, *mutatis mutandis*, valere anche per il caso di specie.

43 La Repubblica francese non ha presentato osservazioni sulla ricevibilità.

Giudizio del Tribunale

44 Occorre preliminarmente ricordare che l'art. 173, quarto comma, del Trattato CE consente alle persone fisiche o giuridiche di impugnare le decisioni delle quali sono destinatarie ovvero quelle che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, le riguardano direttamente e individual-

mente. Pertanto, la ricevibilità del presente ricorso è condizionata dall'accertamento del punto se la decisione impugnata, che è stata adottata nei confronti del governo italiano e che dispone la chiusura di un procedimento avviato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, le riguardi direttamente e individualmente.

45 Per quanto concerne la questione se le ricorrenti siano direttamente interessate dalla decisione impugnata, è bensì vero che, come ha sostenuto la Italgrani, la decisione non potrebbe ledere gli interessi delle ricorrenti in difetto di provvedimenti di esecuzione adottati dal CIPI a livello nazionale. Tuttavia, poiché il CIPI aveva già approvato, con decisione 12 aprile 1990, il programma di investimenti inizialmente previsto come pure gli aiuti ad esso connessi e poiché le modifiche successivamente intervenute sono state presentate dalle stesse autorità italiane, la possibilità che queste ultime decidano di non concedere gli aiuti autorizzati dalla decisione della Commissione si prospetta come puramente teorica, posto che la volontà delle autorità italiane di concederli non lascia spazio a dubbi.

46 Si deve pertanto riconoscere che le ricorrenti sono direttamente interessate dalla decisione controversa (v., nello stesso senso, sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207). Occorre aggiungere che dagli atti di causa risulta che il CIPI, con decisione 8 ottobre 1991, ha approvato il programma modificato. Inoltre, benché gli aiuti controversi non siano ancora stati versati alla Italgrani, quest'ultima ha segnalato, nel corso della trattazione orale, che tale situazione è riconducibile alla decisione delle autorità italiane di attendere l'esito della presente controversia.

47 Con riguardo al punto se le ricorrenti siano individualmente interessate dalla controversa decisione, va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, i soggetti che non siano destinatari di una decisione possono sostenere che questa li riguarda individualmente, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, soltanto qualora la decisione li tocchi a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a

distinguerli dalla generalità e, per questo motivo, li identifichi alla stessa stregua dei destinatari (v. sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195 in particolare pag. 220, e 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punto 20).

48 In riferimento a decisioni della Commissione che dispongono la chiusura di un procedimento avviato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, la Corte ha ammesso come elementi atti a dimostrare che siffatta decisione riguarda un'impresa ai sensi dell'art. 173 il fatto che questa impresa fosse stata all'origine della denuncia che ha dato luogo alle indagini, che le sue osservazioni siano state sentite e che lo svolgimento del procedimento sia stato ampiamente determinato dalle sue osservazioni se, però, la sua posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione impugnata (v. sentenza Cofaz e a./Commissione, citata).

49 Tuttavia, la sentenza Cofaz e a./Commissione non deve essere interpretata nel senso che le imprese che non sono in grado di dimostrare l'esistenza di circostanze identiche non possano in nessun caso essere considerate individualmente interessate ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Invero, la Corte si è limitata a constatare che le imprese che possono dimostrare il ricorrere di simili circostanze sono interessate ai sensi dell'art. 173, senza peraltro escludere che un'impresa possa essere in grado di dimostrare per altra via, mediante riferimento a circostanze specifiche che la contraddistinguono in maniera analoga a quella del destinatario, che essa è individualmente interessata.

50 Al riguardo, si deve rilevare che dal fascicolo di causa risulta che la società ricorrente SPAD, con una produzione annua di prodotti amilacei pari a circa 160 000 tonnellate, è uno dei due maggiori produttori italiani di questi prodotti, atteso che la produzione annua italiana ammonta a circa 390 000 tonnellate. Secondo le osservazioni presentate, nell'ambito del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, dall'associazione italiana Assochimica (Gruppo Chimica Agraria), della quale la SPAD

è membro, gli altri maggiori produttori italiani di questi prodotti sono la Cerestar e la Seda Manildra Europa SpA, la cui produzione annua è pari, rispettivamente, a 209 000 e 12 000 tonnellate. La Commissione non ha addotto elementi di fatto atti ad infirmare questi dati relativi alla situazione esistente sul mercato italiano dei prodotti amilacei.

51 Inoltre, risulta dalla decisione impugnata che la produzione annua prevista di prodotti amilacei, da parte della Italgrani, ascende a circa a 190 000 tonnellate, con una conseguente crescita della produzione annua italiana di circa il 50%. Il Tribunale ritiene che siffatto aumento non potrebbe aver luogo senza comportare notevoli ripercussioni sulla situazione concorrenziale dei prodotti già operanti sul mercato italiano.

52 Per quanto riguarda la ricorrente SPAD, risulta inoltre dal fascicolo che questa aveva, prima dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, proposto un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio avverso la decisione del CIPI 12 aprile 1990 recante approvazione del progetto di investimenti della Italgrani e degli aiuti ad esso connessi. La Cerestar aveva proposto un ricorso vertente sullo stesso tema. Risulta peraltro dalle osservazioni presentate dalla Assochimica che le stesse erano basate su documenti acquisiti nell'ambito di questi procedimenti. Da esse emerge inoltre che i membri della Assochimica erano particolarmente allarmati, come diretti concorrenti, per gli aiuti previsti per i prodotti amilacei.

53 È bensì vero che la semplice circostanza che un atto possa influire sui rapporti di concorrenza nel mercato di cui trattasi non è sufficiente a far ritenere che qualsiasi operatore economico, il quale si trovi in qualche modo in concorrenza col destinatario dell'atto, sia direttamente e individualmente toccato da quest'ultimo (v. sentenza della Corte 10 dicembre 1969, cause riunite 10/68 e 18/68, Eridania e a./Commissione, Racc. pag. 459). Tuttavia, tenuto conto, nella fattispecie, dei dati

forniti relativamente al mercato italiano dei prodotti amilacei, del ruolo svolto dalla SPAD nell'ambito della partecipazione, nel corso del procedimento amministrativo, della Assochimica e del rilevante aumento della capacità produttiva che comporterebbero gli investimenti progettati dalla società beneficiaria degli aiuti previsti dalla decisione controversa, il Tribunale ritiene che la SPAD ha dimostrato la sussistenza di un complesso di elementi atti a costituire una situazione particolare che la contraddistingue, in relazione al controverso provvedimento, rispetto a qualsiasi altro operatore economico. Conseguentemente, il Tribunale ritiene che la SPAD può essere equiparata ad un destinatario della decisione ai sensi della citata sentenza Plaumann/Commissione.

- 54 Emerge da quanto sopra che il ricorso è ricevibile per quanto riguarda la ricorrente SPAD.
- 55 Trattandosi di un unico e identico ricorso, non occorre esaminare la legittimazione ad agire delle altre ricorrenti (v. sentenza CIRFS e a./Commissione, citata).

Nel merito

- 56 A sostegno del loro ricorso le ricorrenti deducono i cinque motivi seguenti:

- inosservanza delle norme che disciplinano il procedimento di adozione delle decisioni della Commissione;
- errore manifesto di valutazione e violazione dell'art. 92 del Trattato CEE, in relazione all'insussistenza di fondamento economico e di redditività degli investimenti previsti e all'incongruenza del previsto programma rispetto al programma precedente;

- incompatibilità della decisione impugnata con i regolamenti in materia agricola;
- violazione dell'art. 190 del Trattato CEE, in quanto la motivazione della decisione impugnata sarebbe inadeguata e contraddittoria;
- violazione dei diritti delle denuncianti, in quanto esse non avrebbero mai avuto opportunità di accedere al fascicolo o di presentare osservazioni sul progetto di decisione.

Sull'inosservanza delle norme che disciplinano il procedimento di adozione delle decisioni della Commissione

Circostanze che hanno indotto il Tribunale a chiedere alla Commissione la produzione dei documenti interni relativi al procedimento espletato

57 Nella replica le ricorrenti hanno concluso nel senso che la decisione sia dichiarata inesistente — o quanto meno annullata — in considerazione delle violazioni particolarmente gravi e palesi di forme essenziali, commesse in sede di adozione. Al riguardo, le ricorrenti hanno richiamato la sentenza della Corte 23 febbraio 1988, cosiddetta delle «galline ovaiole», causa 131/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 905), e la sentenza del Tribunale 27 febbraio 1992, cause riunite T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89, BASF e a./Commissione (Racc. pag. II-315, successivamente annullata dalla sentenza PVC). Esse hanno sostenuto che, essendo di ordine pubblico, tale motivo può essere dedotto nel corso del procedimento indipendentemente dalle prescrizioni sui termini.

58 A sostegno di tale motivo le ricorrenti hanno argomentato che dal controricorso presentato dalla Commissione nella causa T-443/93, Casillo Grani/Commissione,

emerge che il 31 luglio 1991, ossia appena una settimana dopo la notificazione da parte delle autorità italiane del nuovo programma di investimenti della Italgrani nonché degli aiuti ad esso connessi, e per giunta nell'imminenza delle ferie dell'istituzione, il Collegio dei Commissari ha deciso:

- di chiudere il procedimento avviato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, in relazione all'aiuto controverso;
- di delegare il signor Mac Sharry, membro della Commissione all'epoca competente in materia di agricoltura e sviluppo rurale, a concretizzare, di concerto con il presidente, l'approvazione del nuovo regime di aiuti, quale era stato comunicato dalle autorità italiane, mediante una decisione condizionale formale;
- di richiedere alle autorità italiane la presentazione di relazioni annuali alla Commissione.

59 Sarebbe pertanto evidente che, contravvenendo al principio di collegialità, la Commissione non ha in nessun momento adottato il testo formale della decisione. Sul punto, le ricorrenti hanno ricordato che nella decisione, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, si afferma che la stessa è stata adottata il 16 agosto 1991 «dalla Commissione». Le ricorrenti hanno riconosciuto che l'art. 27, primo comma, del regolamento interno della Commissione 9 gennaio 1963, 63/41/CEE (GU 1963, n. 17, pag. 181), mantenuto provvisoriamente in vigore dall'art. 1 della decisione della Commissione 6 luglio 1967, 67/426/CEE (GU 1967, n. 147, pag. 1), nel testo in vigore risultante a sua volta dalla decisione della Commissione 23 luglio 1975, 75/461/Euratom, CECA, CEE (GU L 199, pag. 43), abilita quest'ultima, sempreché sia pienamente rispettato il principio della sua responsabilità collegiale, ad autorizzare i propri membri a prendere «misure di gestione o amministrative chiaramente definite»; esse hanno contestato, tuttavia, che la decisione possa considerarsi tale.

60 Inoltre, le ricorrenti hanno argomentato che, in forza dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione, «gli atti adottati dalla Commissione, in riunione (...),

sono autenticati, nella o nelle lingue in cui fanno fede, dalle firme del presidente o del segretario esecutivo». A norma dell'art. 10 del regolamento interno, il processo verbale della riunione deve essere sottoposto al Collegio dei Commissari per approvazione nel corso della riunione successiva. Orbene, questi obblighi sarebbero stati manifestamente disattesi. La decisione andrebbe conseguentemente dichiarata inesistente o, in ogni caso, annullata per violazione di forme essenziali. In subordine, le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di ordinare alla Commissione la produzione dei documenti atti a consentire la verifica del rispetto di tutte le formalità prescritte.

- 61 Nella controreplica la Commissione ha obiettato che le ricorrenti hanno formulato, nell'ambito della loro memoria di replica, un motivo di annullamento relativo all'illegittimità della decisione che non avevano dedotto nel ricorso introduttivo. Tale motivo sarebbe irricevibile poiché costituirebbe un motivo nuovo ai sensi del regolamento di procedura.
- 62 In subordine, la Commissione ha rilevato che il principio della responsabilità collegiale della Commissione costituisce l'elemento centrale del processo decisionale di questa istituzione. Tuttavia, nella pratica, la Commissione adotterebbe solo le decisioni più importanti nel corso delle riunioni. Per gli altri casi sarebbe necessario, al fine di evitare la paralisi istituzionale, il ricorso a procedure decisionali più snelle e in particolare al procedimento di delega previsto all'art. 27 del regolamento interno della Commissione, in forza del quale «sempreché sia pienamente rispettato il principio della sua responsabilità collegiale, la Commissione può autorizzare i propri membri a prendere, a suo nome e sotto il proprio controllo, misure di gestione o amministrative chiaramente definite».
- 63 La Commissione ha inoltre sostenuto di aver preso le decisioni menzionate dalle ricorrenti, nel corso della riunione del 31 luglio 1991, sulla base dei lavori della riunione dei capi di gabinetto del 29 luglio 1991 e di un progetto di decisione completa e dettagliata, redatta in forma di lettera indirizzata alle autorità italiane. Dopo la deliberazione, essa avrebbe pertanto approvato la decisione in tutti i suoi elementi e delegato uno dei suoi membri a procedere all'adattamento del testo della decisione. Le disposizioni del Trattato e del regolamento interno sarebbero quindi state pienamente osservate.

64 In ordine all'asserita violazione degli artt. 10 e 12 del regolamento interno, la Commissione ha obiettato che queste disposizioni non hanno la portata attribuita loro dalle ricorrenti. Infatti, l'autenticazione costituirebbe semplicemente un procedimento interno alla Commissione, mentre le disposizioni degli artt. 10 e 12 del suo regolamento interno non esplicherebbero effetti sui terzi e non pregiudicherebbero i loro diritti né le garanzie loro dovute. Sarebbe conseguentemente esclusa la possibilità di far valere in giudizio la violazione di questi articoli.

65 Stando così le cose, il Tribunale, per essere messo in grado di pronunciarsi sui motivi dedotti dalle ricorrenti, ha chiesto alla Commissione di produrre il progetto di lettera al governo italiano sottoposto al Collegio dei Commissari nel corso della sua riunione del 31 luglio 1991, il processo verbale della detta riunione, la decisione impugnata, quale è stata notificata al governo italiano e autenticata alla data pertinente dal presidente e dal segretario generale della Commissione, nonché la «scheda blu» relativa al procedimento di adozione di questa decisione.

Sintesi degli argomenti delle parti in merito ai documenti interni depositati dalla Commissione e alla sentenza PVC

66 Nelle loro osservazioni le ricorrenti ribadiscono la tesi secondo la quale i motivi di cui trattasi vanno considerati ricevibili.

67 Per quanto attiene alla loro fondatezza nel merito, le ricorrenti aggiungono, a margine delle osservazioni già presentate nella replica, che dalla sentenza PVC discende che gli argomenti addotti dalla Commissione nella controreplica vanno respinti, trattandosi di argomenti che, come la stessa Commissione ha precisato, sono stati ripresi dal ricorso proposto contro la sentenza del Tribunale in quella causa.

- 68 Le ricorrenti osservano poi che le differenze tra l'atto adottato dal Collegio e quello notificato alle parti e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* sono ancor più rilevanti che nella causa PVC. Al riguardo, esse sottolineano come il progetto di lettera al governo italiano sottoposto al Collegio non fosse redatto in forma di proposta di decisione, non contenendo in particolare alcun dispositivo. Orbene, dalla sentenza PVC discenderebbe che già questa semplice circostanza sarebbe sufficiente a far ritenere l'intero atto inesistente.
- 69 Inoltre, esisterebbero palesi differenze tra il progetto di lettera sottoposto al Collegio e la decisione finale, in quanto sarebbero stati aggiunti dati essenziali, modificate cifre e aggiunti o soppressi interi paragrafi. Confutando la tesi della Commissione secondo la quale il Collegio si sarebbe pronunciato sulla base di un progetto di decisione completa e dettagliata, le ricorrenti enumerano le principali differenze tra i due documenti concludendone che gli adattamenti apportati al testo approvato dal Collegio vanno oltre gli adattamenti puramente ortografici o grammaticali che, alla luce della sentenza PVC, possono essere compiuti su un testo dopo la sua adozione da parte del Collegio.
- 70 Quanto all'asserita violazione dell'art. 27 del regolamento interno della Commissione, le ricorrenti aggiungono, alle osservazioni già presentate nella replica, che dai documenti presentati dalla Commissione emerge che il compito delegato al signor Mac Sharry comprendeva in realtà il potere di adottare da solo, senza alcuna proposta di decisione, una decisione in nome della Commissione, dal momento che la delega non aveva nemmeno fatto obbligo al membro della Commissione di tener conto del progetto di lettera. Siffatto compito non potrebbe considerarsi né alla stregua di un atto di amministrazione o di gestione né come compito chiaramente definito, sicché esso non avrebbe potuto essere delegato, in forza di questo articolo, ad un solo membro della Commissione.
- 71 Infine, osservano le ricorrenti che dai documenti prodotti dalla Commissione risulta, da un lato, che il procedimento di autenticazione previsto dall'art. 12 del regolamento interno della Commissione è stato omissso e, dall'altro, che il regime

linguistico non è stato rispettato, dato che il progetto di lettera al governo italiano era in massima parte redatto in francese, mentre l'italiano era nella fattispecie l'unica lingua facente fede.

72 Nelle sue osservazioni, la Commissione ribadisce la propria tesi secondo la quale i motivi testé richiamati sono da considerarsi dedotti tardivamente e pertanto irricevibili ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale. Infatti, le ricorrenti li avrebbero formulati soltanto nell'ambito della loro replica e senza addurre alcun elemento di diritto o di fatto nuovo emerso nel corso del procedimento, dato che i fatti menzionati erano già conosciuti al momento del deposito della domanda introduttiva. Sul punto, la Commissione aggiunge che la sentenza del Tribunale BASF e a./Commissione, già citata, non può in nessun caso considerarsi alla stregua di un elemento nuovo ai sensi dell'art. 48 del regolamento di procedura del Tribunale.

73 Richiamandosi alla sentenza della Corte 30 settembre 1982, causa 108/81, Amylum/Consiglio (Racc. pag. 3107), la Commissione esclude che questi motivi nuovi, dedotti tardivamente, possano essere considerati di ordine pubblico. Inoltre, dalla sentenza PVC emergerebbe che gli asseriti vizi procedurali, allegati dalle ricorrenti, non potrebbero in nessun caso comportare l'inesistenza della decisione impugnata.

74 In subordine, per quanto riguarda la fondatezza nel merito dei motivi, la Commissione ricorda come il programma di aiuti de quo sia stato concesso in forza di un regime generale di aiuti già approvato, così che essa poteva solo limitarsi a verificare la conformità del programma individuale di aiuti al detto regime generale. Infatti, il motivo che giustificava l'apertura del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato sarebbe stato che gli investimenti inizialmente previsti non sembravano conformi alle condizioni del regime generale. Se il programma di aiuti fosse stato presentato ab initio nella sua versione attuale, risultante dalle modifiche apportate dalle autorità italiane, gli uffici della Commissione si sarebbero limitati a informare la denunciante che il progetto era conforme al regime generale già approvato. Conseguentemente, l'esame del programma di aiuti modificato non avrebbe più comportato l'esercizio di alcun potere di valutazione, ma avrebbe costituito solo un mero atto di gestione.

- 75 Da quanto sopra la Commissione conclude, richiamandosi alla sentenza della Corte 23 settembre 1986, causa 5/85, AKZO Chemie/Commissione (Racc. pag. 2585), che la decisione poteva legittimamente essere adottata sulla base di una delega. Questa soluzione si imporrebbe a maggior ragione per il fatto che i casi di applicazione dei regimi generali di aiuti ammonterebbero a migliaia, talché si renderebbe necessario far ricorso al procedimento di delega al fine di evitare una paralisi nel funzionamento della Commissione in questo settore. Al riguardo, la Commissione sostiene, inoltre, che la sentenza PVC ha escluso dal procedimento di delega solo le decisioni che accertano una trasgressione dell'art. 85 del Trattato CE ed irrogano sanzioni. Infatti, in questa sentenza, la Corte non avrebbe fornito alcuna definizione della nozione degli atti di gestione che potrebbero, ai sensi dell'art. 27 del regolamento interno della Commissione, essere legittimamente adottati mediante delega; i provvedimenti istruttori menzionati in questa sentenza verrebbero citati unicamente come esempio di atti di gestione.
- 76 In ulteriore subordine, la Commissione fa valere che la decisione è stata adottata sulla base di un progetto di lettera dettagliato ed esauriente e che, pertanto, anche supponendo che l'adozione della decisione non fosse potuta avvenire sulla base di una delega, non è stata commessa alcuna violazione del principio di collegialità. Inoltre, tenuto conto del fatto che la decisione impugnata non sarebbe particolarmente lesiva per le ricorrenti, la mancanza di autenticazione come pure le modifiche apportate al testo dopo la deliberazione del Collegio dei Commissari non potrebbero considerarsi circostanze idonee ad inficiare la sua legittimità.
- 77 Infine, la Commissione osserva che risulta chiaramente dalla sentenza PVC che questi eventuali vizi di forma non possono in nessun caso comportare l'inesistenza della decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

- 78 Occorre preliminarmente ricordare che, a norma dell'art. 48, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, «è vietata la deduzione di motivi nuovi

in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento».

79 Nel caso di specie, le ricorrenti non hanno fatto alcuna menzione nel loro ricorso di una presunta violazione delle norme relative al procedimento di adozione delle decisioni della Commissione. Nella loro replica le ricorrenti hanno dedotto questi motivi fondandosi sul controricorso della Commissione nella causa T-443/93, Casillo Grani/Commissione, dal quale risulta che il Collegio dei Commissari, nell'ambito della sua riunione del 31 luglio 1991, ha, da un lato, preso posizione sulla base di un progetto di lettera al governo italiano e, dall'altro, conferito al signor Mac Sharry una delega per concretizzare l'approvazione del nuovo regime di aiuti mediante una decisione formale. Pur facendo valere che i motivi in parola non sono fondati su elementi di fatto nuovi, la Commissione non ha tuttavia fornito alcuna prova del fatto che questi dati, relativi al procedimento di adozione della decisione impugnata, fossero noti alle ricorrenti prima del deposito della controreplica. Il Tribunale rileva inoltre che i documenti ai quali le ricorrenti potevano previamente accedere non contenevano alcun elemento idoneo a dimostrare che esse avrebbero potuto o dovuto sapere, anteriormente alla notificazione del controricorso nella causa T-443/93, Casillo Grani/Commissione, che la decisione era stata adottata sulla base di una delega e che il Collegio si era pronunciato solo sulla scorta di un progetto di lettera al governo italiano.

80 I dati in tal modo emersi hanno effettivamente suscitato gravi dubbi in ordine alla legittimità del procedimento di adozione della decisione impugnata ed è per tale motivo che il Tribunale ha ammonito la Commissione a produrre i documenti interni pertinenti che hanno consentito alle ricorrenti di formulare i controversi motivi nella loro forma definitiva. Il Tribunale ritiene pertanto che questi motivi si fondano su elementi di fatto emersi durante il procedimento e che non sono pertanto stati dedotti tardivamente (v., nello stesso senso, sentenza PVC, citata, punti 57-60).

81 Quanto alla fondatezza dei motivi nel merito, il Tribunale ricorda che l'art. 12 del regolamento interno della Commissione, nel testo in vigore al momento dell'ado-

zione della decisione impugnata, stabilisce che «Gli atti adottati dalla Commissione, in riunione o mediante procedura scritta, sono autenticati, nella o nelle lingue in cui fanno fede, dalle firme del presidente o del segretario esecutivo». Ne deriva che l'autenticazione non è richiesta per gli atti adottati sulla base di una delega. Poiché la decisione impugnata non è stata autenticata e la Commissione ha sostenuto che la decisione è stata adottata sulla base di una delega, il Tribunale ritiene necessario esaminare, anzitutto, se la decisione potesse legittimamente essere adottata sulla base di una delega.

- 82 Sul punto occorre rilevare, in primo luogo, che, come la Corte ha affermato nelle sentenze AKZO Chemie/Commissione e PVC, citate, il funzionamento della Commissione è basato sul principio di collegialità sancito dall'art. 17 del Trattato 8 aprile 1965, che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (GU 1967, n. 152, pag. 2), disposizione ora sostituita dall'art. 163 del Trattato CE, ai cui termini: «Le deliberazioni della Commissione sono prese a maggioranza del numero dei suoi membri previsto dall'articolo 157. La Commissione può tenere una seduta valida solo se è presente il numero dei membri stabilito nel suo regolamento interno».
- 83 In queste stesse sentenze la Corte ha puntualizzato che il principio di collegialità, così definito, si fonda sull'eguaglianza dei membri della Commissione nella partecipazione all'adozione di una decisione ed implica in particolare, da un lato, che le decisioni siano deliberate in comune e, dall'altro, che tutti i membri del Collegio siano collettivamente responsabili, sul piano politico, del complesso delle decisioni adottate.
- 84 In secondo luogo, si deve rilevare che da una giurisprudenza costante risulta che il ricorso al procedimento di delega per l'adozione di atti di gestione o di amministrazione è compatibile con il principio di collegialità. Nella citata sentenza AKZO Chemie/Commissione, la Corte ha infatti ricordato che «essendo limitato a determinate categorie di atti di amministrazione e di gestione, il che esclude a priori le decisioni di principio, tale sistema di autorizzazioni, tenuto conto del considerevole aumento del numero degli atti decisionali che la Commissione deve adottare, appare necessario per consentire alla Commissione di svolgere il suo compito» (punto 37).

85 Occorre quindi esaminare se la decisione impugnata possa considerarsi atto di gestione o di amministrazione.

86 Deve rilevarsi al riguardo che, con riferimento all'esame, compiuto dalla Commissione, dei casi individuali di applicazione di un regime generale di aiuti, la Corte ha già dichiarato che la Commissione deve anzitutto limitarsi, prima dell'inizio di qualsiasi procedimento, a stabilire se l'aiuto rientri nel regime generale e soddisfi le condizioni fissate nella decisione d'approvazione del medesimo (v. citata sentenza Italia/Commissione, punto 24). Del pari, dopo l'apertura del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, l'osservanza dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto non potrebbe essere garantita ove la Commissione potesse revocare la propria decisione di approvazione del regime generale. Conseguentemente, se lo Stato membro interessato propone modifiche di un progetto di aiuti sottoposto all'esame di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, la Commissione deve anzitutto valutare se queste modifiche comportino che il progetto rientri nella decisione di approvazione del regime generale. In caso affermativo, la Commissione non è autorizzata a valutare la compatibilità del progetto modificato con l'art. 92 del Trattato, posto che una tale valutazione è già stata effettuata nell'ambito del procedimento che è stato concluso dalla decisione di approvazione del regime generale.

87 Tuttavia, il Tribunale ritiene che il fatto che, nel caso di specie, la decisione impugnata sia stata correttamente adottata solo sulla base di un esame circoscritto al controllo dell'osservanza delle condizioni fissate nella decisione di approvazione del regime generale non è sufficiente, di per sé solo, perché possa considerarsi quest'ultima come atto di gestione o di amministrazione. Al riguardo, il Tribunale rileva che, anche se la decisione impugnata è stata adottata senza che fosse necessario procedere ad un esame della compatibilità del progetto modificato con l'art. 92 del Trattato, la Commissione non poteva limitarsi a verificare se il progetto fosse conforme alle puntuali condizioni fissate dalla decisione di approvazione del regime generale, in particolare per quanto riguardava l'intensità degli aiuti e le regioni ammesse a giovarsene. Invero, l'art. 9 della decisione 88/318 recita: «Nell'applicazione della presente decisione, l'Italia è tenuta a rispettare le disposizioni e i regolamenti comunitari in vigore o che saranno adottati dalle istituzioni comunitarie in materia di coordinamento dei vari tipi di aiuto nel settore dell'industria, dell'agricoltura e della pesca».

- 88 Orbene, il Tribunale ritiene che una decisione di approvazione di un aiuto statale, che implica un controllo come quello dell'osservanza della condizione sancita dall'art. 9 della decisione 88/318, non può, quanto meno nel caso di specie, considerarsi «atto di gestione o di amministrazione».
- 89 Sul punto, va rilevato che la Commissione ha sostenuto, in udienza, che una condizione del genere ricorre in tutte le sue decisioni relative all'approvazione di un regime generale di aiuti ed esprime solo un'esigenza del tutto evidente, sulla cui osservanza i suoi uffici effettuano un controllo ordinario in tutte le sue decisioni in tema di aiuti statali.
- 90 Tuttavia, per quanto concerne l'aiuto per la produzione di amido, il Tribunale prende atto che questo aiuto, secondo la stessa Commissione, ha dovuto essere soppresso allo scopo di soddisfare la condizione enunciata dall'art. 9 della decisione 88/318, essendo l'amido un settore nel quale gli investimenti sono esclusi dal finanziamento comunitario [v., nel testo in vigore all'epoca dei fatti, regolamento (CEE) del Consiglio 29 marzo 1990, n. 866, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 91, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 866/90»)], come pure l'allegato della decisione della Commissione 7 giugno 1990, 90/342/CEE, relativa alla fissazione dei criteri di scelta da adottare per gli investimenti riguardanti il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e della silvicoltura (GU L 163, pag. 71; in prosieguo: la «decisione 90/342»). Inoltre, la Commissione ha affermato che, secondo una prassi costante, le esclusioni per settori da finanziamenti comunitari per determinati prodotti agricoli si applicano, per analogia, agli aiuti statali. Nondimeno, risulta dalla decisione impugnata che il programma di investimenti sovvenzionati approvato in via definitiva mira alla creazione di una capacità annuale di produzione di amido pari a circa 150 000 tonnellate. Al riguardo, il Tribunale sottolinea che la Commissione ha subordinato la propria approvazione degli aiuti alla condizione che la produzione di amido della Italgrani nell'ambito del programma controverso fosse strettamente limitata al fabbisogno relativo alla sua produzione di prodotti derivati. Questa condizione presuppone tuttavia che il programma, nel suo testo definitivo, comporti che la produzione di amido della Italgrani sarà sovvenzionata direttamente, o indirettamente, trattandosi di un progetto integrato, dal momento che se così non fosse la Commissione non

avrebbe potuto subordinare la sua approvazione ad una condizione relativa all'utilizzazione di questa produzione. Il Tribunale ritiene che questa incongruenza tra le affermazioni compiute dalla Commissione nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, da un lato, e il tenore letterale della decisione controversa, dall'altro, è tale da far sorgere dubbi sulla conformità di quest'ultima alle norme della politica agricola comune.

- 91 Inoltre, per quanto concerne l'aiuto per la produzione dei prodotti derivati dell'amido, il Tribunale rileva che la Commissione, nella comunicazione agli interessati, al momento dell'apertura del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, ha precisato che «per non perturbare l'equilibrio della fabbricazione di prodotti derivati dell'amido, gli sbocchi da individuare devono condurre ad utilizzazioni di nuovo tipo». Al riguardo, il Tribunale sottolinea che, con riferimento alla disciplina vigente in quel periodo, emerge dall'allegato della decisione 90/342 che gli investimenti riguardanti i prodotti derivati dell'amido sono esclusi dal finanziamento comunitario se non viene fornita la dimostrazione dell'esistenza di realistici sbocchi di mercato potenziali. Conseguentemente, si deve rilevare che la Commissione, nella comunicazione agli interessati, ha fatto riferimento ai criteri da seguire per la scelta degli investimenti che possono fruire del finanziamento comunitario per quanto riguardava i prodotti derivati dell'amido. Tuttavia, il Tribunale constata che nella decisione impugnata non figura alcuna disposizione che riproduca la condizione in forza della quale la nuova produzione di prodotti derivati dell'amido dovrebbe condurre ad utilizzazioni di nuovo tipo e che, oltretutto, essa non contiene neppure una menzione del fatto che il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato è stato avviato nei confronti degli aiuti per la produzione dei prodotti derivati dell'amido.

- 92 Nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, la Commissione ha sostenuto, in contraddizione con l'affermazione contenuta nella comunicazione testé menzionata, che la disciplina relativa ai finanziamenti comunitari non si applica per analogia agli aiuti statali per la produzione dei prodotti derivati dell'amido. A sostegno di questa tesi la Commissione ha richiamato l'art. 16, n. 5, del regolamento n. 866/90, ai cui termini: «Gli Stati membri possono adottare, nel campo d'applicazione del presente regolamento, misure di aiuto le cui condizioni o modalità di

concessione si discostino da quelle in esso previste o i cui importi superino i massimali in esso previsti, purché tali misure siano adottate in conformità degli artt. 92, 93 e 94 del Trattato». Tuttavia, il Tribunale rileva che questa disposizione non avvalorava affatto la distinzione operata dalla Commissione tra le esclusioni per settori da finanziamenti comunitari che si applicano per analogia agli aiuti statali, da un lato, e le altre esclusioni da finanziamenti comunitari non assoggettate a tale applicazione per analogia, dall'altro. Inoltre, la Commissione non ha fornito alcun chiarimento in ordine alla ragione per la quale essa, a quanto risulta, ha mutato parere nel corso della fase precontenziosa.

93 Atteso quanto sopra, e senza che sia necessario per il Tribunale, al fine di statuire sul punto se la decisione impugnata possa essere considerata atto di gestione o di amministrazione, pronunciarsi su tali questioni in maniera definitiva, è d'uopo rilevare che l'applicazione dell'art. 9 della decisione 88/318 prospetta, nel caso di specie, questioni di principio in ordine al punto se la produzione di amido della società beneficiaria degli aiuti sarà direttamente o indirettamente sovvenzionata, da un lato, e a quello se la disciplina relativa ai finanziamenti comunitari debba applicarsi per analogia agli aiuti statali per la produzione dei prodotti derivati dell'amido, dall'altro.

94 Da quanto sopra il Tribunale conclude che, supponendo anche che la condizione enunciata nell'art. 9 della decisione 88/318 fosse una condizione inserita in via consuetudinaria dagli uffici della Commissione in tutte le decisioni in materia di aiuti concessi dagli Stati, il controllo dell'osservanza di questa condizione ha comportato, nel caso di specie, la necessità di un esame approfondito di complesse questioni di fatto e di diritto, così che la decisione impugnata non può essere considerata come atto di gestione o di amministrazione.

95 Ne consegue che la decisione impugnata non poteva essere adottata sulla base di una delega.

- 96 Occorre quindi prendere in esame l'assunto della Commissione secondo il quale la decisione impugnata, pur non potendo costituire oggetto di una delega, non sarebbe stata adottata in violazione delle norme relative al procedimento di adozione delle sue decisioni. Al riguardo, la Commissione ha sostenuto, in primo luogo, che il Collegio dei Commissari ha adottato la propria decisione sulla base di un progetto di lettera al governo italiano dettagliato ed esauriente e, in secondo luogo, che il signor Mac Sharry si è limitato a convertire tale progetto di lettera in una decisione formale.
- 97 Per quanto attiene al principio di collegialità, la Corte ha ritenuto, nella citata sentenza PVC, che il rispetto di questo principio, in particolare la necessità che le decisioni siano deliberate in comune dai membri della Commissione, interessa necessariamente i soggetti di diritto toccati dagli effetti giuridici che esse producono, nel senso che essi devono poter essere certi che le decisioni sono state effettivamente adottate dal Collegio e corrispondono esattamente alla sua volontà.
- 98 Nella stessa sentenza la Corte ha aggiunto: «Ciò vale, in particolare e come nel presente caso, per gli atti espressamente qualificati come decisioni, che la Commissione deve adottare in forza degli artt. 3, n. 1, e 15, n. 2, lett. a), del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CEE (GU 1962, n. 13, pag. 204), nei confronti delle imprese o delle associazioni di imprese per garantire il rispetto delle norme sulla concorrenza e che hanno per oggetto di constatare una violazione delle predette norme, di emettere ingiunzioni nei confronti delle imprese interessate e di infliggere loro sanzioni pecuniarie» (punto 65). Da ciò la Corte ha concluso che soltanto correzioni puramente ortografiche o grammaticali avrebbero potuto essere apportate al testo dell'atto in questione, una volta adottato dal Collegio (punto 68).
- 99 Va rilevato che da questa sentenza risulta espressamente che le decisioni di applicazione delle norme sulla concorrenza, quale quella che costituiva oggetto della sentenza medesima, sono in essa menzionate solo a titolo di esempio di ipotesi di applicazione rigorosa del principio di collegialità. Nel caso di specie, la decisione

impugnata è stata adottata in esito ad un procedimento avviato ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Siffatte decisioni, che esprimono la valutazione finale della Commissione in ordine alla compatibilità di un aiuto con il Trattato o, come nella fattispecie, con un regime generale di aiuti, riguardano non soltanto lo Stato membro destinatario della decisione, ma ugualmente il beneficiario dell'aiuto previsto nonché i concorrenti di quest'ultimo.

100 Orbene, nella fattispecie, un progetto di lettera al governo italiano, relativo al progetto finale di aiuti e privo di qualsiasi dispositivo, è tutto quanto è stato sottoposto al Collegio dei Commissari nel corso della sua riunione del 31 luglio 1991. Lungi dall'essere, come ha sostenuto la Commissione, un progetto di decisione dettagliato ed esauriente, vari paragrafi e tabelle di questo progetto hanno dovuto essere completati nel testo finale, ad esempio per quanto riguarda i dati relativi alle importazioni ed alle esportazioni dei prodotti di cui trattasi, alla prevista produzione della società beneficiaria degli aiuti e all'importo complessivo degli aiuti previsti.

101 Inoltre, alcuni dei dati riportati nel progetto di lettera sono stati modificati nella decisione finale, come ad esempio i dati relativi ai livelli d'intensità degli aiuti. Al riguardo il Tribunale rileva che nel progetto di lettera si precisa, senza che di ciò si faccia alcuna menzione nella decisione impugnata, che «si deve del resto prendere atto che le intensità degli aiuti previsti corrispondono rispettivamente ai livelli di aiuti autorizzati nell'ambito della posizione della Commissione 1° marzo 1986 (lieviti, proteine, plastica biodegradabile) ed ai livelli degli aiuti autorizzati nell'ambito del regolamento (CEE) n. 866/90, applicati per analogia agli aiuti nazionali (refrigerazione di frutta e verdura, eccetto pomodori, pere e pesche e glucosio). Tali entità sono altresì conformi alle condizioni stabilite nella decisione della Commissione 2 marzo 1988 che autorizza il regime della legge n. 64/86». Il Tribunale ritiene che questo paragrafo desta l'impressione che le norme riguardanti i finanziamenti comunitari siano, come regola generale, applicate in via analogica agli aiuti concessi dagli Stati e che tale regola sia stata osservata nel caso di specie. Tuttavia, come si è ricordato in precedenza (v. supra, punto 91), risulta dall'allegato della decisione 90/342 che gli investimenti concernenti i prodotti derivati dell'amido sono esclusi dal finanziamento comunitario, se non viene fornita dimostrazione dell'esistenza di realistici sbocchi di mercato potenziali.

- 102 Il Tribunale prende atto, pertanto, che il progetto di lettera al governo italiano non contiene alcuna menzione del fatto che la decisione impugnata esprima, de facto, un mutamento di posizione della Commissione, rispetto alla posizione espressa nella comunicazione agli interessati, riguardo all'applicazione analogica agli aiuti concessi dagli Stati delle norme relative ai finanziamenti comunitari.
- 103 Ciò posto, e anche supponendo che il Collegio dei Commissari potesse, in riferimento a decisioni come quella controversa nel caso di specie, rimettere ad un determinato membro il compito di concretizzare una decisione da esso deliberata nel principio, il Tribunale ritiene escluso che, nel caso di specie, il Collegio possa considerarsi aver adottato la decisione impugnata in tutti gli elementi di fatto e di diritto. Il Tribunale ne conclude che le modifiche apportate al progetto di lettera al governo italiano vanno ben oltre le modifiche che potevano essere apportate alla decisione del Collegio conformemente al principio di collegialità.
- 104 Occorre aggiungere che, nel corso di questa riunione, il Collegio non ha in realtà approvato alcun testo relativo alla decisione finale, dato che dal processo verbale della riunione del 31 luglio 1991 risulta che il Collegio ha deciso di «delegare il commissario signor Mac Sharry, di concerto con il presidente, a concretizzare l'approvazione del nuovo sistema di aiuti (...) mediante una decisione condizionale formale» e che questo processo verbale non contiene alcun elemento idoneo a dimostrare che il commissario designato fosse vincolato dal disposto letterale del progetto di lettera sottoposto al Collegio. Invero, da un raffronto tra il tenore letterale del progetto di lettera sottoposto al Collegio e quello della decisione impugnata emerge che, quantunque i due documenti facciano ampiamente menzione delle medesime questioni di fatto e di diritto, la decisione impugnata è stata quasi interamente riformulata rispetto al progetto di lettera, mentre solo un esiguo numero di paragrafi è rimasto immutato. Stando così le cose, il Tribunale può solo constatare che la decisione impugnata deve considerarsi adottata sulla base di una delega contravvenendo all'art. 27 del regolamento interno della Commissione.
- 105 Deve inoltre aggiungersi che, se anche la decisione impugnata potesse considerarsi adottata dal Collegio dei Commissari, la Commissione avrebbe in ogni caso violato l'art. 12, primo comma, del suo regolamento interno, omettendo di procedere

all'autenticazione della decisione nei modi prescritti da questo articolo (v. sentenza PVC, citata, punti 74-77).

- 106 Infine, per quanto attiene alla questione se la decisione sia inficiata da vizi di formali da dover essere considerata inesistente, il Tribunale rileva che dal processo verbale della riunione del Collegio del 31 luglio 1991 risulta che quest'ultimo ha espressamente deciso di adottare la decisione impugnata mediante delega. Pur se la decisione avrebbe dovuto essere adottata dal Collegio medesimo, il Tribunale ritiene che questo vizio di forma non presenta una gravità così evidente da doversi considerare la decisione in parola inesistente (v., nello stesso senso, sentenza PVC, citata, punti 49-52).
- 107 Discende da quanto sopra che la decisione impugnata deve essere annullata, senza necessità di esaminare gli altri motivi dedotti dalle ricorrenti.

Sulle spese

- 108 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché è rimasta sostanzialmente soccombente e le ricorrenti ne hanno fatto domanda, la Commissione deve essere condannata, oltre che alle proprie spese, alla rifusione delle spese sostenute dalle ricorrenti.
- 109 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del medesimo regolamento, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. La Repubblica francese supporterà quindi le proprie spese.

110

Ai sensi dell'art. 87, n. 4, secondo comma, del medesimo regolamento, il Tribunale può ordinare che una parte interveniente diversa dagli Stati membri e dalle istituzioni sopporti le proprie spese. La parte interveniente Italgrani, intervenuta nella causa a sostegno delle conclusioni della Commissione, dovrà sopportare le proprie spese. Quanto alla parte interveniente Casillo Grani, che ha rinunciato agli atti non avendo più alcun interesse alla soluzione della controversia, il Tribunale ritiene equo ordinare che anch'essa sopporti le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione 16 agosto 1991, 91/474/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo italiano alla società Italgrani per la realizzazione di un complesso agroalimentare nel Mezzogiorno, è annullata.**

- 2) **Il ricorso è respinto per il resto.**

- 3) **La Commissione sopporterà le proprie spese nonché le spese sostenute dalle ricorrenti.**

4) Le parti intervenienti sopporteranno le proprie spese.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Kirschner

Kalogeropoulos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 aprile 1995.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

B. Vesterdorf