

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Segunda Secção Alargada)
27 de Abril de 1995 *

No processo T-442/93,

Association des amidonneries de céréales de la CEE (AAC), com sede em Bruxelas,

Levantina Agrícola Industrial SA (LAISA), sociedade de direito espanhol, estabelecida em Barcelona (Espanha),

Società piemontese amidi e derivati SpA (SPAD), sociedade de direito italiano, estabelecida em Cassano Spinola (Itália),

Pfeifer & Langen, sociedade de direito alemão, estabelecida em Colónia (Alemanha),

Ogilvie Aquitaine, sociedade de direito francês, estabelecida em Bordéus (França),

Cargill BV, sociedade de direito neerlandês, estabelecida em Amsterdão,

Latenstein Zetmeel BV, sociedade de direito neerlandês, estabelecida em Nijmegen (Países Baixos),

* Língua do processo: francês.

representadas por Michel Waelbroeck e Denis Waelbroeck, advogados no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

recorrentes,

apoiadas por

República Francesa, representada por Catherine de Salins, subdirectora na direcção dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince-Henri,

e

Casillo Grani Snc, sociedade de direito italiano, estabelecida em San Giuseppe Vesuviano (Itália), representada por Mario Siragusa, Maurizio D'Albora e Giuseppe Scassellati-Sforzolini, advogados respectivamente no foro de Roma, de Nápoles e de Bolonha, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenientes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Michel Nolin, Daniel Calleja y Crespo e Richard Lyal, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

Italgrani SpA, sociedade de direito italiano, estabelecida em Nápoles (Itália), representada por Aurelio Pappalardo, advogado no foro de Trapani, Luigi Sico e Felice Casucci, advogados no foro de Nápoles, Massimo Annesi e Massimo Merola, advogados no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

interveniente,

que tem por objecto a anulação da Decisão 91/474/CEE da Comissão, de 16 de Agosto de 1991, relativa aos auxílios concedidos pelo Governo italiano à sociedade Italgrani para a realização de um complexo agroalimentar no Mezzogiorno (JO L 254, p. 14),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção Alargada),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 9 de Novembro de 1994,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 As recorrentes são uma associação de empresas e seis empresas produtoras de amido. A Association des amidonneries de céréales de la CEE (a seguir «AAC») agrupa o conjunto dos produtores de amido e de produtos amiláceos da Comunidade, entre os quais as outras recorrentes. A Levantina Agricola Industrial SA (a seguir «LAI-SA») é produtora de amido de milho, de xaropes de glicose, de xaropes com elevado conteúdo de maltose, de isoglicose e de dextrose. A Società piemontese amidi e derivati SpA (a seguir «SPAD») é produtora de amido de milho, de xaropes de glicose, de xaropes com elevado conteúdo de maltose, de isoglicose e de dextrose. A Pfeifer & Langen é produtora de amido de trigo e de xaropes de glicose. A Ogilvie Aquitaine SA é produtora de amido de trigo. A Cargill BV é produtora de amido de milho, de amido de trigo, de xaropes de glicose e de xaropes com elevado conteúdo de maltose. A Latenstein Zetmeel BV é produtora de amido de trigo.

- 2 Através da sua Decisão 88/318/CEE, de 2 de Março de 1988, relativa à Lei n.º 64, de 1 de Março de 1986, sobre a disciplina orgânica da intervenção extraordinária no Mezzogiorno (JO L 143, p. 37, a seguir «Decisão 88/318»), a Comissão aprovou, de modo geral, um regime de auxílios do Estado italiano em favor do Mezzogiorno, sujeito no entanto ao respeito da regulamentação comunitária e à notificação posterior de certos programas da competência das regiões italianas. Anteriormente, a Comissão tinha, por decisão de 30 de Abril de 1987, aprovado a aplicação da Lei n.º 64, de 1 de Março de 1986 (a seguir «Lei n.º 64/86»), na maior parte das regiões do Mezzogiorno.

- 3 Por carta de 3 de Agosto de 1990, a AAC dirigiu à Comissão uma queixa relativa a um programa de auxílios, aprovado em 12 de Abril de 1990 pelas autoridades italianas em favor da Italgrani SpA (a seguir «Italgrani»). Por carta de 17 de Julho de

1990, uma empresa do sector agroalimentar, Casillo Grani Snc (a seguir «Casillo Grani»), tinha já convidado a Comissão, nos termos do artigo 175.º do Tratado CEE, a tomar posição sobre estes auxílios. A pedido da Comissão, as autoridades italianas comunicaram-lhe informações sobre os auxílios projectados, nomeadamente a decisão do Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (a seguir «CIPI»), de 12 de Abril de 1990, relativa ao programa de investimentos em questão.

4 Segundo estas informações, os auxílios em causa diziam respeito a um «contrato-programa» entre o Ministério para as Intervenções no Mezzogiorno e a Italgrani, em conformidade com a Lei n.º 64/86. No âmbito deste contrato, a interveniente Italgrani comprometia-se a realizar no Mezzogiorno investimentos num montante global de 964,5 mil milhões de LIT repartidos do seguinte modo (em mil milhões de LIT):

a) Investimentos tecnológicos industriais	669,5
b) Centros de investigação	140,0
c) Projectos de investigação	115,0
d) Formação de pessoal	40,0.

5 Os auxílios previstos atingiam um montante global de 522,1 mil milhões de LIT, dos quais 297 mil milhões de LIT consagrados aos investimentos tecnológicos industriais, 97,1 mil milhões de LIT aos centros de investigação, 92 mil milhões de LIT aos projectos de investigação e 36 mil milhões de LIT à formação de pessoal.

6 Dado que os sectores em causa se caracterizavam por um comércio intracomunitário importante, a Comissão considerou que as intervenções em questão consti-

tuíam auxílios na acepção do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado CEE e, com base nas informações de que dispunha, considerou que as mesmas não pareciam poder beneficiar das derrogações previstas no artigo 92.º, n.º 3, e, em especial, nas disposições da Lei n.º 64/86 segundo as condições fixadas no artigo 9.º da Decisão 88/318. A Comissão deu, então, início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado CEE relativamente aos auxílios destinados:

- à criação de uma fábrica de amido e de instalações destinadas directa ou indirectamente à produção de isoglicose;
- à produção de óleos de sementes;
- à produção de sêmolos e de farinhas;
- a investimentos no sector do amido.

Além disso, a Comissão considerou subsistirem dúvidas quanto ao respeito dos níveis de intensidade dos auxílios ao investimento.

- 7 Por carta de 23 de Novembro de 1990, a Comissão informou o Governo italiano da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado e notificou-o para lhe apresentar as suas observações no âmbito do referido procedimento. Os outros Estados-Membros e os terceiros interessados foram informados de tal facto pela publicação de uma comunicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1990, C 315, p. 7, rectificativo JO 1991, C 11, p. 32, a seguir «comunicação aos interessados»). Oito associações, entre as quais se encontravam a associação italiana Assochimica, de que a SPAD é membro, e duas empresas, entre as quais a Italgrani, apresentaram as suas observações, que foram comunicadas às autoridades italianas em 8 de Abril de 1991.

- 8 O Governo italiano e a Italgrani interpuseram, no Tribunal de Justiça, um recurso de anulação da decisão, notificada ao Governo italiano pela carta da Comissão de 23 de Novembro de 1990, já referida, relativa ao início do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado. Ulteriormente, a Italgrani desistiu do seu recurso (C-100/91), ao passo que, por acórdão de 5 de Outubro de 1994, Itália/Comissão (C-47/91, Colect., p. I-4635), o Tribunal de Justiça anulou os pontos I.3 e I.4 da decisão, salvo na medida em que diziam respeito aos auxílios à constituição de existências de produtos agrícolas. Os referidos pontos tinham, respectivamente, ordenado a suspensão do pagamento dos auxílios e recordado que os auxílios pagos não obstante essa injunção eram susceptíveis de ser objecto de um pedido de devolução aos seus beneficiários e que as despesas comunitárias que por eles pudessem ser afectadas poderiam não ser assumidas pelo FEOGA.
- 9 Na sequência das observações apresentadas pelas autoridades italianas no âmbito do procedimento, a Comissão considerou que os auxílios à investigação, à formação e aos óleos de sementes podiam ser considerados compatíveis com o mercado comum, porque conformes às condições fixadas pela sua Decisão 88/318.
- 10 Por cartas de 23 e 24 de Julho de 1991, as autoridades italianas modificaram substancialmente o programa de investimentos inicialmente previsto bem como os auxílios relacionados com o mesmo.
- 11 O novo programa alterava do seguinte modo o projecto inicialmente previsto:
- supressão do auxílio à instalação de uma fábrica de amido, bem como às sêmolhas e farinhas;
 - supressão do auxílio à criação industrial de porcos;
 - supressão do auxílio ao financiamento das existências de produtos do Anexo II do Tratado;

- redução da capacidade de produção anual de amido de 357 000 t para cerca de 150 000 t;
- aumento dos investimentos e dos auxílios na química do açúcar (fábrica de glicose) com a supressão e toda e qualquer produção de isoglicose;
- aumento dos investimentos e dos auxílios no sector da fermentação e do ácido cítrico;
- aumento dos auxílios destinados aos projectos de investigação.

12 Após estas alterações, os investimentos previstos elevavam-se a 815 mil milhões de LIT, repartidos do seguinte modo (em mil milhões de LIT):

a) Investimentos tecnológicos industriais	510
b) Centros de investigação	140
c) Projectos de investigação	125
d) Formação de pessoal	40.

Os auxílios previstos elevavam-se a um montante global de 461 mil milhões de LIT, dos quais 228,17 mil milhões de LIT destinados aos investimentos tecnológicos industriais, 96,83 mil milhões de LIT aos centros de investigação, 100 mil milhões de LIT aos projectos de investigação e 36 mil milhões de LIT à formação de pessoal.

13 Os principais produtos que a Italgrani se propunha produzir eram os seguintes (em toneladas):

Maltose	23 400
Xaropes com elevado conteúdo de maltose	36 000
Xaropes de frutose	18 000
Frutose cristalina	16 200
Manitol	14 400
Sorbitol	27 000
Outras glicoses hidrogenadas	18 000
Glicoses e dextroses a. b. v.	9 000
Glicose para química «fina» 9	9000
Leveduras	16 500
Ácido cítrico	18 000
Proteínas vegetais	
— proteína	112 750
— lecitina	2 610
— óleo de soja	49 590

14 Na sequência das alterações ocorridas, a Comissão considerou que os níveis de intensidade dos auxílios em causa correspondiam aos limites estabelecidos em especial pela Lei n.º 64/86. Todavia, a Comissão admitiu que não se podia negligenciar a relação existente entre o amido e os produtos beneficiários dos auxílios em causa, na medida em que estes produtos são derivados e/ou transformados a partir do amido. A concessão de todos os auxílios foi portanto subordinada a certas condições.

15 No termo do procedimento, a Comissão adoptou a Decisão 91/474/CEE, de 16 de Agosto de 1991, relativa aos auxílios concedidos pelo Governo italiano à sociedade Italgrani para a realização de um complexo agroalimentar no Mezzogiorno (JO L 254, p. 14, a seguir «decisão»), cuja parte decisória é a seguinte:

«Artigo 1.º

1. Os auxílios concedidos pelo Governo italiano à sociedade Italgrani, por um montante global de 461,00 mil milhões de liras italianas, para a realização do programa de investimentos objecto da deliberação do CIPI de 12 de Abril de 1990, sucessivamente alterados de acordo com as cartas de 23 e 24 de Julho de 1991, são compatíveis com o mercado comum e podem beneficiar das intervenções previstas pela Lei n.º 64/86, de 1 de Março de 1986 (intervenções a favor do Mezzogiorno).

2. Todavia, os auxílios referidos no n.º 1, de um montante global de 461,00 mil milhões de liras italianas, só podem ser concedidos desde que, na realização do programa de investimentos — por parte da sociedade Italgrani —, sejam observadas as seguintes condições:

- os produtos transformados ou derivados do amido devem ser fabricados unicamente a partir de amido de origem comunitária,
- no âmbito do programa, a produção de amido pela Italgrani, cuja capacidade anual prevista é de cerca de 150 000 t, deve ser estritamente limitada às quantidades exigidas para a satisfação das necessidades da sua própria produção de derivados e/ou transformados do amido; a produção de amido em questão deverá, pois, evoluir em função das necessidades dos produtos derivados e/ou transformados e não poderá aumentar para além dessas necessidades,
- nenhuma quantidade de amido produzido no âmbito do programa poderá ser colocada no mercado (nacional, comunitário ou de países terceiros).

Artigo 2.º

(omissis)

Artigo 3.º

(omissis)

Artigo 4.º

(omissis).»

Tramitação processual

- 16 Foi nestas circunstâncias que, mediante requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 27 de Novembro de 1991, as recorrentes interpuseram o presente recurso. A decisão da Comissão foi igualmente objecto de um recurso de anulação interposto pela Association of Sorbitol producers within the EC (a seguir «ASPEC») e por um certo número de produtores de derivados de amido, bem como pela Casillo Grani (T-435/93 e T-443/93).
- 17 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 1 de Outubro de 1992, a República Francesa foi admitida a intervir em apoio dos pedidos das recorrentes. Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de Fevereiro de 1993, a Casillo Grani e a Italgrani foram admitidas a intervir em apoio dos pedidos, respectivamente, das recorrentes e da Comissão.
- 18 Em aplicação do artigo 4.º da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom, que institui um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21), o processo foi remetido, por despacho do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 1993, ao Tribunal de Primeira Instância. O processo foi atribuído à Segunda Secção Alargada.

- 19 A fase escrita decorreu, em parte, no Tribunal de Justiça e terminou com a apresentação, em 3 de Dezembro de 1993, das observações das recorrentes sobre as alegações de intervenção da Italgrani e da Casillo Grani.
- 20 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) decidiu abrir a fase oral sem instrução prévia. Todavia, o Tribunal convidou a Comissão a apresentar documentos relativos à adopção da decisão e convidou as partes a pronunciarem-se sobre as consequências a extrair, em relação ao presente recurso, do acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1994, Comissão/BASF e o., dito «PVC» (C-137/92 P, Colect., p. I-2555).
- 21 Por despacho do presidente da Segunda Secção Alargada de 28 de Setembro de 1994, o processo foi apenso, para efeitos da fase oral, aos processos T-435/93 e T-443/93.
- 22 Após a fixação da data da audiência, um dos advogados da interveniente Casillo Grani, por carta apresentada na Secretaria do Tribunal em 3 de Outubro de 1994, comunicou ao Tribunal que a referida sociedade tinha sido declarada falida. Por telecópia chegada à Secretaria do Tribunal em 2 de Novembro de 1994, o advogado transmitiu uma cópia de uma decisão do juiz da falência, ordenando ao administrador da falência da sociedade a escolha de domicílio, para efeitos do processo no Tribunal, no escritório dos advogados Siragusa e Scassellati-Sforzolini.
- 23 As partes principais e a interveniente Italgrani foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal na audiência de 9 de Novembro de 1994. No termo desta, o Tribunal convidou a Comissão a apresentar o telex de 14 de Novembro de 1986, dirigido ao Governo italiano, mencionado no n.º 22 do acórdão Itália/Comissão, já referido. Após a apresentação do referido telex pela Comissão, as partes foram convidadas a pronunciar-se sobre o seu significado para o presente recurso.

Pedidos das partes

24 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão;

— condenar a Comissão nas despesas.

25 Na sua réplica, as recorrentes, pedem, além disso, que o Tribunal se digne:

— declarar verificada a inexistência da decisão impugnada.

26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar o recurso por inadmissível ou improcedente;

— condenar as recorrentes nas despesas.

27 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão;

— condenar a Comissão nas despesas.

28 A interveniente Casillo Grani conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- declarar verificada a inexistência da decisão impugnada;
- subsidiariamente, anular a decisão impugnada e declarar a Decisão 88/318 inaplicável ao caso concreto;
- condenar a Comissão nas despesas efectuadas pela Casillo Grani.

29 A interveniente Italgrani conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- rejeitar o recurso por inadmissível ou improcedente;
- condenar as recorrentes nas despesas, incluindo as da interveniente.

Quanto à intervenção da Casillo Grani

30 Convém salientar que resulta dos autos que o interesse da Casillo Grani na solução do litígio só existiu na medida em que esta empresa se encontrava em situação de concorrência com a sociedade beneficiária dos auxílios em causa. Ora, na sequência da declaração de falência da Casillo Grani, facto comunicado pelo seu advogado ao Tribunal em 2 de Novembro de 1994, o Tribunal verifica que este interesse desapareceu. Além disso, segundo as informações fornecidas na audiência pela interveniente Italgrani, sociedade beneficiária dos auxílios controvertidos, os auxílios em causa ainda não lhe foram pagos. Portanto, a decisão não pôde, também, afectar a situação concorrencial da Casillo Grani antes de ela ter sido declarada falida.

- 31 Assim, não há que decidir dos pedidos e argumentos apresentados pela Casillo Grani.

Quanto à admissibilidade

Exposição sumária da argumentação das partes

- 32 Sem suscitar uma questão prévia formal de inadmissibilidade, a Comissão contesta a admissibilidade do recurso. A este respeito, referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão (169/84, Colect., p. 391), a Comissão menciona que, no domínio dos auxílios de Estado, só as empresas que tiveram um determinado papel no âmbito do processo administrativo e cuja posição no mercado seja substancialmente afectada pelas medidas de auxílio que são objecto da decisão impugnada é que são consideradas directa e individualmente afectadas, na acepção do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE (actualmente artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado CE).
- 33 No que diz respeito à primeira condição, a Comissão reconhece que as recorrentes tiveram, quer directa, quer indirectamente, um determinado papel no âmbito do procedimento. No entanto, a AAC só teria intervindo quanto aos auxílios à produção de amido, os quais foram suprimidos. Assim, nenhuma das recorrentes poderia invocar as intervenções da AAC para satisfazer esta condição.
- 34 Tratando-se da segunda condição, a Comissão sustenta que as sociedades Pfeifer & Langen e Latenstein Zetmeel só produzem amido de trigo, produção não subsidiada, e que, deste modo, a decisão não lhes diz directa e individualmente respeito. Quanto às outras sociedades recorrentes, a Comissão verifica que uma parte da sua

produção se encontra em concorrência com a produção subsidiada. Todavia, em sua opinião, não indicaram de modo suficiente as razões pelas quais a decisão é susceptível de lesar os seus interesses legítimos afectando substancialmente a sua posição no mercado em causa. Com efeito, não foi adiantado qualquer dado relevante para o efeito.

35 No que diz respeito mais precisamente à AAC, a Comissão observa que, já no seu acórdão de 14 de Dezembro de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho* (16/62 e 17/62, *Colect. 1962-1964*, p. 175), o Tribunal de Justiça precisou que «não pode aceitar-se o princípio segundo o qual um acto que afecta os interesses gerais de uma categoria de empresários diz individualmente respeito a uma associação, na sua qualidade de representante dessa categoria». Se, no seu acórdão de 2 de Fevereiro de 1988, *Van der Kooy e o./Comissão* (67/85, 68/85 e 70/85, *Colect.*, p. 219), o Tribunal de Justiça reconheceu que uma decisão de compatibilidade da Comissão dizia directa e individualmente respeito a um organismo representando os interesses de um grupo de produtores, ter-se-ia baseado em três razões: 1) a posição do organismo teria sido afectada na sua qualidade de negociador do regime tarifário em causa; 2) teria participado activamente no procedimento; e 3) teria sido obrigado a encetar novas negociações tarifárias e a concluir um novo acordo.

36 A Comissão repete que as observações apresentadas pela AAC só diziam respeito aos auxílios em favor da produção de amido, os quais foram finalmente suprimidos. Além disso, a AAC não teria demonstrado que a sua posição é afectada de modo análogo à da associação em causa no acórdão *Van der Kooy e o./Comissão*, já referido. Assim, a decisão da Comissão não diria individualmente respeito à AAC.

37 A interveniente *Italgrani* segue, no essencial, a argumentação da Comissão. Acrescenta que as recorrentes, que não a AAC, não podem prevalecer-se da intervenção

desta última, que não teria participado no procedimento por conta dessas empresas nem para defender os seus interesses particulares.

- 38 As recorrentes salientam que desempenharam um papel preponderante durante a fase pré-contenciosa dado que a AAC apresentou uma queixa e, na sequência da publicação da comunicação aos interessados, observações suplementares sobre o projecto de auxílios em causa. A este respeito, as recorrentes alegam que a AAC agiu na qualidade de mandatária dos seus membros, cujos interesses tem, segundo os seus estatutos, por missão defender.
- 39 As recorrentes sustentam, em seguida, que a Italgrani se encontrará numa relação directa de concorrência com elas num mercado fortemente excedentário. Atendendo ao facto de que a nova capacidade de produção dos produtos da indústria do amido prevista (ou seja, cerca de 360 000 t por ano) representaria mais do que a produção total actual destes produtos em Itália (cerca de 338 000 t por ano) e que os dois membros italianos da AAC, a saber, a Cerestar Italia SpA (a seguir «Cerestar») e a SPAD, produziriam respectivamente 209 000 t e 167 000 t de produtos amiláceos, poder-se-ia facilmente apreciar o impacte que os auxílios terão em Itália. Com efeito, o projecto alterado provocaria um aumento da produção dos produtos amiláceos da ordem dos 7% à escala comunitária. Num mercado caracterizado por fortes sobrecapacidades e uma procura estagnante, os auxílios em causa falseariam de modo sensível o mercado comunitário dos produtos da indústria do amido e, em especial, afectariam gravemente a posição das empresas recorrentes.
- 40 Segundo as recorrentes, o efeito sobre a indústria do amido no seu conjunto seria tanto mais sensível quanto o mercado dos produtos amiláceos se caracteriza por uma total possibilidade de substituição da oferta. A procura tem fraca elasticidade, de modo que um aumento da capacidade de produção provocaria uma queda brutal dos preços.
- 41 No que diz respeito à AAC, as recorrentes sublinham que o recurso de anulação está igualmente aberto às associações de empresas, e isto ainda mais no caso ver-

tente porque a AAC agrupa, segundo elas, o conjunto das empresas do sector em causa. A AAC não teria intervindo só a respeito dos auxílios ao amido; a sua intervenção incidiu sobre todos os produtos amiláceos, conceito que abrangeria tanto o amido como os seus produtos derivados. Nas suas observações sobre as alegações de intervenção da Italgrani e da Casillo Grani, as recorrentes acrescentam que a AAC foi a interlocutora da Comissão aquando da instauração, em 1986, do novo regime em matéria de amido e continuou a sê-lo no que diz respeito a todas as regulamentações comunitárias que afectam os interesses da indústria do amido. Teria portanto tido uma posição análoga à das associações em causa nos acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125), e Van der Kooy e o./Comissão, já referido.

42 Por último, as recorrentes sustentam que, quando a Comissão não deu a terceiros concorrentes a oportunidade de apresentarem as suas observações e de participarem no procedimento, estes podem ainda assim impugnar a decisão que autoriza um auxílio (acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203). Não tendo a Comissão dado às recorrentes a oportunidade de se pronunciarem sobre o programa definitivo, o mesmo devia, *mutatis mutandis*, acontecer no caso vertente.

43 A República Francesa não apresentou observações sobre a admissibilidade.

Apreciação do Tribunal

44 Convém recordar, liminarmente, que o artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado CE permite a qualquer pessoa singular ou colectiva impugnar as decisões de que seja destinatária ou as que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito. Assim,

a admissibilidade do presente recurso depende da questão de saber se a decisão impugnada, dirigida ao Governo italiano e que põe termo ao procedimento iniciado ao abrigo do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, lhes diz directa e individualmente respeito.

45 Quanto à questão de saber se a decisão impugnada diz directamente respeito às recorrentes, é um facto que, como foi defendido pela Italgrani, a decisão não poderia, sem medidas de execução adoptadas a nível nacional pelo CIPI, afectar os interesses das recorrentes. Todavia, dado que o CIPI tinha já, através da sua decisão de 12 de Abril de 1990, aprovado o programa de investimentos inicialmente previsto bem como os auxílios com ele relacionados e que as alterações posteriormente ocorridas foram apresentadas pelas próprias autoridades italianas, a possibilidade de as autoridades italianas decidirem não conceder os auxílios autorizados pela decisão da Comissão é puramente teórica, não havendo quaisquer dúvidas quanto à vontade de agir das autoridades italianas.

46 Há assim que reconhecer que a decisão controvertida diz directamente respeito às recorrentes (v., no mesmo sentido, o acórdão de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207). Convém acrescentar que resulta dos autos que o CIPI, por decisão de 8 de Outubro de 1991, aprovou o programa alterado. Além disso, se bem que os auxílios em causa não tenham ainda sido pagos à Italgrani, esta última indicou, na audiência, que esta situação se deve à decisão das autoridades italianas de esperarem pela resolução do presente recurso.

47 Quanto à questão de saber se a decisão controvertida diz individualmente respeito às recorrentes, cabe recordar que resulta de jurisprudência constante que os particulares, com excepção dos destinatários de uma decisão, só podem ser individualmente afectados, na acepção do artigo 173.º do Tratado, se esta decisão os afectar em função de certas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto

que os individualiza relativamente a qualquer outra pessoa e, por este motivo, os individualiza de modo análogo ao do destinatário (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279, e de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 20).

- 48 Tratando-se de decisões da Comissão que põem termo a um procedimento iniciado ao abrigo do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, o Tribunal de Justiça admitiu, como elementos que estabelecem que tal decisão diz respeito a uma empresa na acepção do artigo 173.º do Tratado, o facto de essa empresa ter estado na origem da queixa que deu lugar à instauração do processo de inquérito, de ter sido ouvida nas suas observações e de o desenvolvimento do procedimento ter sido largamente determinado pelas suas observações se, todavia, a sua posição no mercado for substancialmente afectada pela medida de auxílio que é objecto da decisão impugnada (v. acórdão Cofaz e o./Comissão, já referido).
- 49 No entanto, o acórdão Cofaz e o./Comissão não deve ser interpretado no sentido de que as empresas que não possam demonstrar a existência de circunstâncias idênticas nunca possam ser consideradas individualmente afectadas na acepção do artigo 173.º do Tratado. Com efeito, o Tribunal de Justiça mais não fez do que verificar que as empresas que podem provar tais circunstâncias são afectadas na acepção do artigo 173.º, o que não exclui que uma empresa possa estar em condições de demonstrar de outro modo, remetendo para circunstâncias específicas que a individualizam de modo análogo ao do destinatário, que é individualmente afectada.
- 50 A este respeito, convém observar que resulta dos autos que a sociedade recorrente SPAD, com uma produção anual de produtos amiláceos de cerca de 160 000 t, é um dos dois produtores italianos mais importantes destes produtos, elevando-se a produção anual italiana a cerca de 390 000 t. Segundo as observações apresentadas, no quadro do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2 do Tratado, pela associação italiana Assochimica (Gruppo Chimica Agraria), de que a SPAD é membro,

os outros produtores italianos importantes destes produtos são a Cerestar e a Seda Manildra Europe SpA com, respectivamente, uma produção anual de 209 000 t e de 12 000 t. A Comissão não forneceu elementos de facto susceptíveis de pôr em causa estes dados relativos à situação no mercado italiano dos produtos amiláceos.

- 51 Além disso, resulta da decisão impugnada que a produção anual prevista de produtos amiláceos pela Italgrani se eleva a cerca de 190 000 t, implicando assim um crescimento da produção anual italiana de cerca de 50%. O Tribunal considera que tal aumento não pode ser realizado sem implicar efeitos consideráveis na situação concorrencial dos produtores já presentes no mercado italiano.
- 52 No que se refere à recorrente SPAD, resulta igualmente dos autos que esta tinha, antes do início do procedimento nos termos do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, interposto um recurso perante o Tribunale amministrativo regionale del Lazio contra a decisão do CIPI de 12 de Abril de 1990 relativa à aprovação do projecto de investimentos da Italgrani e dos auxílios relativos ao mesmo. Resulta aliás das observações apresentadas pela Assochimica que as mesmas se baseavam em documentos reunidos nestas duas instâncias. Resulta ainda destas observações que os membros da Assochimica se inquietavam especialmente, enquanto concorrentes directos, com os auxílios previstos para os produtos amiláceos.
- 53 É um facto que a mera circunstância de um acto ser susceptível de influenciar as relações de concorrência existentes no mercado em causa não pode bastar para que todo e qualquer operador económico que esteja em concorrência com o beneficiário do acto possa ser considerado como directa e individualmente afectado por este último (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1969, Eridania e o./Comissão, 10/68 e 18/68, Colect. 1969-1970, p. 171). Todavia, tendo em conta, no caso vertente, os dados fornecidos quanto ao mercado italiano dos produtos

amiláceos, o papel desempenhado pela SPAD na participação, no processo administrativo, da Assochimica e o aumento importante da capacidade de produção que resultaria dos investimentos previstos pela sociedade beneficiária dos auxílios previstos pela decisão controvertida, o Tribunal considera que a SPAD demonstrou a existência de um conjunto de elementos constitutivos de uma situação especial que a caracteriza, face à medida em causa, relativamente a qualquer outro operador económico. Assim, o Tribunal considera que a SPAD pode ser assimilada a um destinatário da decisão, na acepção do acórdão Plaumann/Comissão, já referido.

- 54 Resulta de tudo o que precede que o recurso é admissível no que diz respeito à SPAD.
- 55 Tratando-se de um único e mesmo recurso, não há que examinar a capacidade para agir das outras recorrentes (v. acórdão, CIRFS e o./Comissão, já referido).

Quanto ao mérito

- 56 Em apoio do seu recurso, as recorrentes invocam cinco fundamentos assentes, respectivamente,
- numa violação das regras relativas ao processo de adopção das decisões da Comissão;
 - num erro manifesto de apreciação e numa violação do artigo 92.º do Tratado CEE, respeitante à ausência de fundamento económico e de viabilidade dos investimentos previstos e à incoerência do programa projectado relativamente ao programa anterior;

- na incomptabilidade da decisão impugnada com os regulamentos em matéria agrícola;
- numa violação do artigo 190.º do Tratado CEE, na medida em que a decisão impugnada não seria suficientemente fundamentada e que a fundamentação seria contraditória;
- numa violação dos direitos dos queixosos, na medida em que nunca teriam tido acesso ao *dossier* nem teriam tido a oportunidade de apresentar observações sobre o projecto de decisão.

Quanto à violação das regras relativas ao processo de adopção das decisões da Comissão

As circunstâncias que levaram o Tribunal a pedir à Comissão que produzisse os documentos internos relativos ao processo seguido

- 57 Na sua réplica, as recorrentes concluíram pedindo que a decisão fosse declarada inexistente — ou pelo menos nula — em razão das violações especialmente graves e evidentes de formalidades essenciais cometidas aquando da sua adopção. A este respeito, as recorrentes referiram-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, dito «galinhas poedeiras» (131/86, Colect., p. 905) e ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Fevereiro de 1992, BASF e o./Comissão (T-79/89, T-84/89 a 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, Colect., p. II-315, posteriormente anulado pelo acórdão PVC). Observam que este fundamento, sendo de ordem pública, pode ser invocado a todo o momento durante a instância.
- 58 Em apoio deste fundamento, as recorrentes alegaram que resulta da contestação da Comissão no processo T-443/93, Casillo Grani/Comissão, que em 31 de Julho de

1991, ou seja, uma semana apenas após a notificação pelas autoridades italianas do novo programa de investimentos da Italgrani bem como dos auxílios que lhe diziam respeito, e além disso na véspera das férias da Comissão, o colégio dos comissários decidiu:

- encerrar o procedimento iniciado nos termos do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado relativo ao auxílio em questão;
- autorizar R. Mac Sharry, o membro da Comissão então encarregado das questões agrícolas e de desenvolvimento rural, em acordo com o presidente, a finalizar a aprovação do novo regime de auxílios, como o mesmo tinha sido comunicado pelas autoridades italianas, sob a forma de uma decisão condicional formal;
- solicitar às autoridades italianas a apresentação de relatórios anuais à Comissão.

59 Seria assim incontestável que, em violação do princípio da colegialidade, a Comissão nunca adoptou o texto formal da decisão. A este respeito, as recorrentes recordaram que resulta da decisão, tal como publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, que a mesma foi adoptada em 16 de Agosto de 1991 «pela Comissão». As recorrentes reconheceram que o artigo 27.º, primeiro parágrafo, do Regulamento interno 63/41/CEE da Comissão, de 9 de Janeiro de 1963 (JO 1963, 17, p. 181), mantido provisoriamente em vigor pelo artigo 1.º da Decisão 67/426/CEE da Comissão, de 6 de Julho de 1967 (JO 1967, 147, p. 1; EE 01 F1 p. 117), na sua redacção em vigor resultante da própria Decisão 75/461/Euratom, CECA, CEE da Comissão, de 23 de Julho de 1975 (JO L 199, p. 43; EE 01 F1 p. 27), permite à Comissão, desde que o princípio da sua responsabilidade colegial seja plenamente respeitado, autorizar os seus membros a tomar «medidas de gestão ou de administração claramente definidas»; todavia, contestaram que a decisão possa ser assim qualificada.

60 Além disso, as recorrentes alegaram que, por força do artigo 12.º do regulamento interno da Comissão, «os actos adoptados pela Comissão, em reunião... serão auten-

ticados na ou nas línguas em que façam fé, pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo». Nos termos do artigo 10.º do regulamento interno, a acta da reunião devia ser aprovada pelo colégio dos comissários na próxima reunião. Ora, manifestamente, tais obrigações não teriam sido respeitadas. A decisão devia, por conseguinte, ser declarada inexistente ou, de qualquer modo, ser anulada por violação de formalidades essenciais. A título subsidiário, as recorrentes solicitaram ao Tribunal que ordenasse à Comissão que produzisse os documentos permitindo verificar que tinham sido respeitadas todas as formalidades.

- 61 Na sua tréplica, a Comissão alegou que as recorrentes suscitaram na sua réplica um fundamento de anulação assente na ilegalidade da decisão, que não tinham invocado na sua petição inicial. Este fundamento seria inadmissível uma vez que constituiria um fundamento novo na acepção do regulamento de processo.
- 62 A título subsidiário, a Comissão salientou que o princípio da responsabilidade colegial da Comissão é o ponto fulcral do processo decisório desta instituição. Todavia, na prática, a Comissão só tomaria as decisões mais importantes no decurso das reuniões. Para os outros casos, seria necessário, a fim de evitar a paralisia institucional, recorrer a processos de decisão mais flexíveis e nomeadamente ao sistema de delegação de poderes, previsto no artigo 27.º do regulamento interno da Comissão, segundo o qual «a Comissão pode, desde que o princípio da sua responsabilidade colegial seja plenamente respeitado, autorizar os seus membros a tomar em seu nome e sob o seu controlo medidas de gestão ou de administração claramente definidas».
- 63 Além disso, a Comissão alegou que tomou as decisões enumeradas pelas recorrentes, na sua reunião de 31 de Julho de 1991, com base nos trabalhos da reunião dos chefes de gabinete de 29 de Julho de 1991 e num projecto de decisão exaustiva e detalhada, redigida sob a forma de carta dirigida às autoridades italianas. Após deliberação, teria assim aprovado a decisão em todos os seus elementos e encarregado um dos seus membros de proceder à adaptação do texto da decisão. As disposições do Tratado e do regulamento interno teriam portanto sido plenamente respeitadas.

64 Quanto à pretensa violação dos artigos 10.º e 12.º do regulamento interno, a Comissão alegou que estas disposições não têm o alcance que as recorrentes lhe atribuem. De facto, a autenticação seria meramente um processo interno da Comissão, dado que as disposições dos artigos 10.º e 12.º do regulamento interno não dizem respeito a terceiros e não afectam nem os seus direitos nem as garantias que lhe são reconhecidas. Seria portanto impossível invocar a violação destes artigos em juízo.

65 Foi nestas condições que o Tribunal, a fim de poder responder aos fundamentos aduzidos pelas recorrentes, solicitou à Comissão que produzisse o projecto de carta ao Governo italiano submetido ao colégio dos comissários na sua reunião de 31 de Julho de 1991, a acta da referida reunião, a decisão impugnada, como notificada ao Governo italiano e autenticada na data pertinente pelo presidente e pelo secretário-geral da Comissão, bem como a «ficha azul» relativa ao processo de adopção desta decisão.

Exposição sumária das observações apresentadas pelas partes sobre os documentos internos apresentados pela Comissão e sobre o acórdão PVC

66 Nas suas observações, as recorrentes reiteram a sua posição segundo a qual os fundamentos em causa devem ser considerados admissíveis.

67 No que diz respeito à razoabilidade destes fundamentos, as recorrentes acrescentam liminarmente às observações já apresentadas na sua réplica que resulta do acórdão PVC que os argumentos invocados pela Comissão na sua tréplica devem ser rejeitados, uma vez que estes argumentos, como a própria Comissão o indicou, foram retomados do recurso contra o acórdão do Tribunal de Primeira Instância no referido processo.

- 68 As recorrentes afirmam, em seguida, que as diferenças entre o acto adoptado pelo colégio e o notificado às partes e publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* são ainda mais significativas que no processo PVC. A este respeito, sublinham que o projecto de carta ao Governo italiano submetido ao colégio não se encontrava redigido sob a forma de uma proposta de decisão, nomeadamente porque não tinha qualquer parte decisória. Ora, resulta do acórdão PVC que esta circunstância basta, só por si, para considerar qualquer acto inexistente.
- 69 Além disso, existiriam diferenças manifestas entre o projecto de carta submetido ao colégio e a decisão final, visto que teriam sido acrescentados dados essenciais, teriam sido modificados números e teriam sido acrescentados ou suprimidos parágrafos inteiros. Contestando a afirmação da Comissão segundo a qual o colégio se teria pronunciado com base num projecto de decisão exaustiva e detalhada, as recorrentes enumeram as principais diferenças entre os dois documentos e daí concluem que as adaptações introduzidas no texto aprovado pelo colégio vão além das adaptações puramente ortográficas ou gramaticais que podem, segundo o acórdão PVC, ser introduzidas num texto após a sua adopção pelo colégio.
- 70 Quanto à pretensa violação do artigo 27.º do regulamento interno da Comissão, as recorrentes acrescentam às observações já apresentadas na sua réplica que os documentos apresentados pela Comissão revelam que a competência delegada a R. Mac Sharry comportava, na realidade, o poder de tomar, sozinho, na ausência de qualquer proposta de decisão, uma decisão em nome da Comissão, não tendo sequer a delegação obrigado o membro da Comissão a ter em conta o projecto de carta. Tal competência não pode ser considerada nem um acto de administração ou de gestão, nem uma competência claramente definida e, assim, esta competência não podia ter sido delegada, por força do referido artigo, a um só membro da Comissão.
- 71 Por último, segundo as recorrentes, resulta dos documentos apresentados pela Comissão, por um lado, que o processo de autenticação, previsto no artigo 12.º do regulamento interno da Comissão, não foi seguido e, por outro, que o regime lin-

guístico não foi respeitado, tendo o projecto de carta ao Governo italiano sido, na sua maior parte, redigido em francês, quando, neste caso, o italiano era a única língua que fazia fé.

- 72 Nas suas observações, a Comissão reitera a sua afirmação segundo a qual os fundamentos em causa foram deduzidos intempestivamente e que os mesmos são, deste modo, inadmissíveis por força do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, as recorrentes só os teriam deduzido na sua réplica e não se teriam baseado em qualquer elemento de direito ou de facto novo surgido no decurso da instância, sendo todos os factos evocados já conhecidos quando a petição foi apresentada. A este respeito, a Comissão alega ainda que o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, BASF e o./Comissão, já referido, não pode em caso algum ser considerado um elemento novo na acepção do artigo 48.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.
- 73 Referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Setembro de 1982, *Amylum/Conselho* (108/81, Recueil, p. 3107), a Comissão sublinha que estes novos fundamentos, deduzidos intempestivamente, não podem ser considerados de ordem pública. Além disso, resultaria do acórdão PVC que os pretensos vícios processuais não poderiam, de qualquer modo, implicar a inexistência da decisão impugnada.
- 74 A título subsidiário, no que diz respeito à razoabilidade dos fundamentos, a Comissão recorda que o programa de auxílios em causa foi aprovado em aplicação de um regime geral de auxílios já aprovado e que portanto mais não fez do que verificar a conformidade do programa individual de auxílios com o referido regime geral. Com efeito, a razão que justificou o início do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado teria sido o facto de que os investimentos inicialmente previstos não pareciam respeitar as condições do regime geral. Se o programa de auxílios tivesse sido inicialmente submetido na versão actual, como a mesma foi alterada pelas autoridades italianas, os serviços da Comissão ter-se-iam limitado a informar o queixoso de que o projecto era conforme ao regime geral já aprovado. Assim, o exame do programa de auxílios alterado já não teria implicado o exercício de qualquer poder de apreciação, constituindo apenas uma simples medida de gestão.

- 75 Daí a Comissão conclui, referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Setembro de 1986, AKZO Chemie/Comissão (5/85, Colect., p. 2585), que a decisão podia legitimamente ser adoptada com recurso à delegação de poderes. Esta solução impor-se-ia tanto mais quanto os casos de aplicação dos regimes gerais de auxílios seriam aos milhares, sendo portanto necessário seguir o sistema da delegação de poderes a fim de evitar a paralisia do funcionamento da Comissão neste sector. A este respeito, a Comissão alega, além disso, que o acórdão PVC só exclui do sistema da delegação de poderes as decisões que declarem verificada uma infracção ao artigo 85.º do Tratado CE e que imponham sanções. Com efeito, no referido acórdão, o Tribunal de Justiça não teria dado qualquer definição do conceito de medidas de gestão que poderiam, por força do artigo 27.º do regulamento interno da Comissão, legitimamente ser adoptadas por delegação de poderes; as medidas de instrução, evocadas no referido acórdão, seriam apenas citadas como um exemplo de medidas de gestão.
- 76 A título mais subsidiário, a Comissão alega que a decisão foi adoptada com base num projecto de carta detalhado e exaustivo e que, deste modo, mesmo pressupondo que a adopção da decisão não tenha podido ser objecto de uma delegação de poderes, não houve violação do princípio da colegialidade. Tendo em conta o facto de que a decisão impugnada não lesaria especialmente as recorrentes, a falta de autenticação bem como as alterações introduzidas no texto após a deliberação do colégio dos comissários não podem, além disso, ser vistas como sendo susceptíveis de afectar a sua legalidade.
- 77 Por último, a Comissão afirma que resulta claramente do acórdão PVC que estes eventuais vícios de forma não podem, de qualquer modo, implicar a inexistência da decisão impugnada.

Apreciação do Tribunal

- 78 Convém recordar, liminarmente, que, por força do artigo 48.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, «é proibido

deduzir novos fundamentos no decurso da instância, à menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo».

79 No caso concreto, as recorrentes não mencionaram na sua petição inicial qualquer pretensa violação das regras relativas ao processo de adopção das decisões da Comissão. Na sua réplica, as recorrentes alegaram os referidos fundamentos, baseando-se na contestação da Comissão no processo T-443/93, Casillo Grani/Comissão, de onde resulta que o colégio dos comissários, na sua reunião de 31 de Julho de 1991, por um lado, tomou posição com base num projecto de carta ao Governo italiano e, por outro, decidiu autorizar R. Mac Sharry a finalizar a aprovação do novo regime de auxílios sob a forma de uma decisão formal. Se bem que a Comissão alegue que os fundamentos em causa não assentam em elementos de facto novos, não produziu, no entanto, qualquer prova de que estes dados, relativos ao processo de adopção da decisão impugnada, eram conhecidos das recorrentes antes da apresentação da petição inicial. O Tribunal verifica, além disso, que os documentos previamente acessíveis às recorrentes não continham qualquer elemento susceptível de estabelecer que tinham podido ou devido saber, antes de terem recebido a comunicação da contestação no processo T-443/93, Casillo Grani/Comissão, que a decisão tinha sido adoptada por delegação de poderes e que o colégio se tinha pronunciado apenas com base num projecto de carta ao Governo italiano.

80 Os dados assim revelados suscitaram efectivamente dúvidas sérias quanto à legalidade do processo de adopção da decisão impugnada e foi nestas circunstâncias que o Tribunal convidou a Comissão a produzir os documentos internos pertinentes que permitiram às recorrentes desenvolver os fundamentos em causa sob a sua forma definitiva. O Tribunal verifica, assim, que os referidos fundamentos assentam em elementos de facto que só se revelaram durante a instância e que portanto os mesmos não foram deduzidos intempestivamente (v., no mesmo sentido, o acórdão PVC, já referido, n.^{os} 57 a 60).

81 Quanto à razoabilidade dos referidos fundamentos, o Tribunal recorda que o artigo 12.º do regulamento interno da Comissão, na sua versão em vigor aquando da

adopção da decisão impugnada, prevê que: «Os actos adoptados pela Comissão, em reunião ou através do procedimento escrito, serão autenticados, na ou nas línguas em que façam fé, pelas assinaturas do presidente e do secretário executivo.» Assim, a autenticação não é exigida no que diz respeito aos actos adoptados no âmbito de uma delegação de poderes. Não tendo a decisão impugnada sido autenticada e tendo a Comissão alegado que a decisão foi adoptada no âmbito de uma delegação de poderes, o Tribunal considera que há que examinar, antes de mais, se a decisão podia ser legitimamente adoptada deste modo.

82 A este respeito, convém salientar, em primeiro lugar, que, como o Tribunal de Justiça observou nos acórdãos AKZO Chemie/Comissão e PVC, já referidos, o funcionamento da Comissão rege-se pelo princípio da colegialidade decorrente do artigo 17.º do Tratado de 8 de Abril de 1965, que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias (JO 1967, 152, p. 2), disposição actualmente substituída pelo artigo 163.º do Tratado CE, nos termos do qual: «As deliberações são tomadas por maioria do número de membros previsto no artigo 157.º A Comissão só pode reunir-se validamente se estiver presente o número de membros fixado no seu regulamento interno.»

83 Nos mesmos acórdãos, o Tribunal de Justiça precisou que o princípio da colegialidade assim estabelecido assenta na igualdade dos membros da Comissão na participação na tomada de decisão e implica nomeadamente, por um lado, que as decisões sejam deliberadas em comum e, por outro, que todos os membros do colégio sejam colectivamente responsáveis, no plano político, pelo conjunto das decisões adoptadas.

84 Em segundo lugar, convém salientar que resulta de jurisprudência constante que o recurso à delegação de poderes para a adopção de medidas de gestão ou de administração é compatível com o princípio da colegialidade. No acórdão AKZO Chemie/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça recordou assim que, «sendo limitado a categorias determinadas de actos de administração e de gestão, o que exclui, por exemplo, decisões de princípio, este sistema de delegações torna-se necessário, dado o aumento considerável do número de decisões que a Comissão é chamada a adoptar, para lhe assegurar condições de desempenho da sua missão» (n.º 37).

- 85 Há assim que examinar, em seguida, se a decisão impugnada pode ser considerada uma medida de gestão ou de administração.
- 86 A este respeito, há que salientar que, no que diz respeito ao exame pela Comissão dos casos individuais de aplicação de um regime geral de auxílios, o Tribunal de Justiça já decidiu que a Comissão deve em primeiro lugar limitar-se, antes de dar início a qualquer procedimento, a verificar se o auxílio se enquadra no regime geral e se satisfaz as condições fixadas na decisão de aprovação deste (v. acórdão Itália/Comissão, já referido). Do mesmo modo, após o início do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, o respeito dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica não poderia ser garantido se a Comissão pudesse pôr em causa a sua decisão de aprovação do regime geral. Assim, se o Estado-Membro em causa propõe alterações a um projecto de auxílio sujeito ao exame previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, a Comissão deve, antes de mais, apreciar se as referidas alterações têm por consequência fazer com que o projecto seja então abrangido pela decisão de aprovação do regime geral. Se for esse o caso, a Comissão não tem o direito de apreciar a compatibilidade do projecto alterado com o artigo 92.º do Tratado, tendo essa apreciação sido já efectuada no âmbito do procedimento que foi encerrado pela decisão de aprovação do regime geral.
- 87 Todavia, o Tribunal considera que o facto de, no caso em apreço, a decisão impugnada ter, acertadamente, sido adoptada apenas com base num exame limitado à fiscalização do respeito das condições fixadas na decisão de aprovação do regime geral, não basta, em si mesmo, para permitir qualificar a mesma de medida de gestão ou de administração. A este respeito, o Tribunal salienta que, mesmo se a decisão impugnada foi adoptada sem que tenha sido necessário proceder a um exame da compatibilidade do projecto alterado com o artigo 92.º do Tratado, a Comissão não pôde limitar-se a examinar se o projecto satisfazia as condições bem precisas da decisão de aprovação do regime geral, nomeadamente no que dizia respeito à intensidade dos auxílios e às regiões beneficiárias dos mesmos. Com efeito, o artigo 9.º da Decisão 88/318 dispõe: «A Itália deve, na aplicação da presente decisão, observar as disposições e regulamentos comunitários em vigor ou a adoptar pelas instituições comunitárias em matéria de coordenação dos vários tipos de auxílios nos sectores industrial, agrícola e da pesca.»

- 88 Ora, o Tribunal considera que uma decisão de aprovação de um auxílio de Estado que implica uma fiscalização como a do respeito da condição enunciada no artigo 9.º da Decisão 88/318, não pode, pelo menos no caso vertente, ser qualificada de «medida de gestão ou de administração».
- 89 Sobre este ponto, convém salientar que a Comissão sustentou, na audiência, que tal condição consta de todas as suas decisões que aprovam um regime geral de auxílios e que apenas exprime uma exigência evidente cujo respeito é fiscalizado de modo rotineiro pelos seus serviços em todas as suas decisões em matéria de auxílios estatais.
- 90 No entanto, no que diz respeito ao auxílio destinado à produção de amido, o Tribunal verifica que este teve, segundo a própria Comissão, de ser suprimido a fim de satisfazer a condição enunciada no artigo 9.º da Decisão 88/318, uma vez que o amido é um sector em que os investimentos se encontram excluídos do financiamento comunitário [v., na versão em vigor na altura dos factos, o Regulamento (CEE) n.º 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 91, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 866/90», bem como o anexo da Decisão 90/342/CEE da Comissão, de 7 de Junho de 1990, relativa ao estabelecimento de critérios de escolha a reter para os investimentos relativos à melhoria das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas (JO L 163, p. 71, a seguir «Decisão 90/342»)]. Além disso, a Comissão declarou que as exclusões sectoriais de financiamentos comunitários para certos produtos agrícolas aplicam-se, segundo uma prática constante, por analogia aos auxílios estatais. No entanto, resulta da decisão impugnada que o programa de investimentos subsidiados finalmente aprovado visa a criação de uma capacidade anual de produção de amido de cerca de 150 000 t. A este respeito, o Tribunal sublinha que a Comissão subordinou a sua aprovação à condição de a produção de amido da Italgrani, no quadro do programa em causa, ser estritamente limitada às necessidades da sua própria produção de produtos derivados. Esta condição pressupõe, no entanto, que, na sua versão final, o programa tem por consequência que a produção de amido da Italgrani será directa

ou, tratando-se de um projecto integrado, indirectamente subsidiada, uma vez que se não fosse esse o caso, a Comissão não teria podido subordinar a sua aprovação a uma condição relativa à utilização desta produção. O Tribunal considera que esta contradição entre, por um lado, as afirmações da Comissão no âmbito do processo perante o Tribunal e, por outro, a própria redacção da decisão controvertida é susceptível de suscitar dúvidas quanto à sua conformidade com as regras da política agrícola comum.

- 91 Além disso, no que diz respeito ao auxílio destinado à produção dos produtos derivados do amido, o Tribunal verifica que a Comissão, na comunicação aos interessados, aquando do início do procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, indicou que, «para não perturbar o equilíbrio da produção dos produtos derivados do amido, os sectores a descobrir devem corresponder a utilizações novas». A este respeito, o Tribunal sublinha que resulta, no que se refere à regulamentação em vigor na altura, do anexo da Decisão 90/342 que os investimentos relativos aos produtos derivados do amido são excluídos do financiamento comunitário se a demonstração da existência de mercados potenciais realistas não for feita. Assim, cabe verificar que a Comissão, na comunicação aos interessados, fez referência aos critérios a reter para a selecção dos investimentos que podem beneficiar de um financiamento comunitário no que diz respeito aos produtos derivados do amido. Todavia, o Tribunal verifica que a decisão impugnada não contém qualquer disposição retomando a condição segundo a qual a produção nova de produtos derivados do amido devia conduzir a utilizações novas e que, além disso, nem sequer contém qualquer indicação de que tenha sido iniciado o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado relativamente aos auxílios destinados à produção dos produtos derivados do amido.

- 92 No âmbito do processo perante o Tribunal, a Comissão sustentou, contrariamente à afirmação constante da comunicação atrás mencionada, que a regulamentação relativa aos financiamentos comunitários não se aplica por analogia aos auxílios estatais destinados à produção dos produtos derivados do amido. Em apoio desta tese, a Comissão remeteu para o artigo 16.º, n.º 5, do Regulamento n.º 866/90, que dispõe: «Os Estados-Membros podem tomar, no domínio do presente regulamento,

medidas de ajuda cujas condições ou regras de concessão se afastem das previstas no presente regulamento ou cujos montantes excedam os limites nele previstos, desde que essas medidas sejam tomadas em conformidade com os artigos 92.º a 94.º do Tratado.» Todavia, o Tribunal verifica que esta disposição não fundamenta a distinção feita pela Comissão entre, por um lado, as exclusões sectoriais de financiamentos comunitários que se aplicam por analogia aos auxílios estatais, e, por outro, as outras exclusões de financiamentos comunitários que não são objecto dessa aplicação por analogia. Além disso, a Comissão não deu qualquer explicação quanto à razão pela qual, aparentemente, mudou de opinião no decurso da fase pré-contenciosa.

93 Nestas condições, e sem que seja necessário para o Tribunal, para resolver a questão de saber se a decisão impugnada pode ser qualificada de medida de gestão ou de administração, pronunciar-se de modo definitivo sobre estes pontos, verifica-se que a aplicação do artigo 9.º da Decisão 88/318 suscita, no caso concreto, questões de princípio quanto a saber, por um lado, se a produção de amido da sociedade beneficiária dos auxílios será directa ou indirectamente subsidiada e, por outro, se a regulamentação relativa aos financiamentos comunitários deve aplicar-se por analogia aos auxílios destinados à produção dos produtos derivados do amido.

94 Daí o Tribunal conclui que, mesmo pressupondo que a condição enunciada no artigo 9.º da Decisão 88/318 seja uma condição inserida de modo rotineiro pelos serviços da Comissão em todas as decisões em matéria de auxílios de Estado, a fiscalização do respeito desta condição exigiu, no caso concreto, um exame de tal modo aprofundado de questões factuais e jurídicas complexas que a decisão impugnada não pode ser qualificada de medida de gestão ou de administração.

95 Do que precede resulta que a decisão impugnada não podia ser adoptada no âmbito de uma delegação de poderes.

- 96 Portanto, há que examinar o argumento da Comissão segundo o qual a decisão impugnada, mesmo se não podia ser adoptada no âmbito de uma delegação de poderes, não foi adoptada em violação das regras relativas ao processo de adopção das suas decisões. A este respeito, a Comissão sustentou, por um lado, que o colégio dos comissários tomou a sua decisão com base num projecto de carta do Governo italiano, projecto detalhado e exaustivo e, por outro, que R. Mac Sharry mais não fez que transformar este projecto de carta numa decisão formal.
- 97 No que diz respeito ao princípio da colegialidade, o Tribunal de Justiça considerou, no acórdão PVC, já referido, que o respeito deste princípio, e particularmente a necessidade de as decisões serem deliberadas em comum pelos membros da Comissão, interessa necessariamente os sujeitos de direito afectados pelos efeitos jurídicos por aquelas produzidos, na medida em que devem poder estar seguros de que as decisões foram efectivamente aprovadas pelo colégio e correspondem exactamente à vontade deste.
- 98 No mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça acrescentou: «É o que acontece, particularmente — tal como no presente caso —, com os actos qualificados expressamente como decisões e que a Comissão tem que aprovar, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º e do n.º 2, alínea a), do artigo 15.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), em relação a empresas ou associações de empresas, para assegurar o respeito das regras de concorrência e que têm por objecto a verificação de infracções àquelas regras, pronunciar injunções em relação a essas empresas e aplicar-lhes sanções pecuniárias» (n.º 65). Daí o Tribunal de Justiça concluiu que após a aprovação formal do acto pelo colégio só poderão ser-lhe introduzidas correcções puramente ortográficas ou gramaticais (n.º 68).
- 99 Convém salientar que resulta expressamente deste acórdão que as decisões de aplicação das regras de concorrência, como a que era objecto do mesmo, só são aí mencionadas como um exemplo de caso de aplicação estrita do princípio da colegialidade. No caso concreto, a decisão impugnada foi adoptada no termo de um

procedimento iniciado nos termos do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado. Tais decisões, que exprimem a apreciação final da Comissão sobre a compatibilidade de um auxílio com o Tratado ou, como no caso vertente, com um regime geral de auxílios, afectam não só o Estado-Membro destinatário da decisão, mas igualmente o beneficiário do auxílio previsto bem como os seus concorrentes.

100 Ora, neste caso, só foi submetido ao colégio dos comissários, na sua reunião de 31 de Julho de 1991, um projecto de carta ao Governo italiano, relativo ao projecto de auxílios final e sem qualquer parte decisória. Longe de ser, como a Comissão sustentou, um projecto de decisão detalhado e exaustivo, vários números e quadros deste projecto tiveram de ser completados na versão final, por exemplo no que diz respeito aos dados relativos às importações e exportações dos produtos em causa, à produção prevista da sociedade beneficiária dos auxílios e ao montante global dos auxílios previstos.

101 Além disso, alguns dos dados constantes do projecto de carta foram alterados na decisão final, como, por exemplo, os relativos aos níveis de intensidade dos auxílios. A este respeito, o Tribunal sublinha que é indicado no projecto de carta, quando tal não consta da decisão impugnada, que «convém além disso verificar que as intensidades dos auxílios previstos correspondem, respectivamente, aos níveis de auxílios autorizados no âmbito da posição da Comissão de 1 de Março de 1986 (levaduras, proteínas, plástico biodegradável) e aos níveis dos auxílios autorizados no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 866/90 aplicados por analogia aos auxílios nacionais (refrigeração de frutos e produtos hortícolas, excepto tomates, peras e pêssegos), e glicose. Estas intensidades são também fixadas na Decisão da Comissão de 2 de Março de 1988 que autoriza o regime da Lei n.º 64/86». O Tribunal considera que este parágrafo dá a impressão de que as disposições relativas aos financiamentos comunitários são, regra geral, aplicadas por analogia aos auxílios estatais e que estas disposições foram neste caso respeitadas. Todavia, como atrás foi recordado (n.º 91), resulta do anexo da Decisão 90/342 que os investimentos relativos aos produtos derivados do amido são excluídos do financiamento comunitário se não for feita a demonstração da existência de mercados potenciais.

- 102 O Tribunal verifica, desde já, que o projecto de carta ao Governo italiano não contém qualquer indicação de que a decisão impugnada reflecte, de facto, uma mudança de opinião da Comissão, relativamente à posição expressa na comunicação aos interessados, em relação à aplicação por analogia aos auxílios estatais das regras relativas aos financiamentos comunitários.
- 103 Nestas condições, e mesmo pressupondo que o colégio dos comissários possa, no que diz respeito a decisões como a vertente, atribuir a um membro determinado a tarefa de finalizar uma decisão por ele adoptada nos seus princípios, o Tribunal julga que, neste caso, não se pode considerar que o colégio tenha adoptado, em todos os elementos de facto e de direito, a decisão impugnada. Daí o Tribunal concluir que as alterações introduzidas no projecto de carta ao Governo italiano excedem em muito as alterações que podiam, em conformidade com o princípio da colegialidade, ser introduzidas na decisão do colégio.
- 104 Convém acrescentar que, na referida reunião, o colégio não aprovou qualquer texto relativo à decisão final, já que resulta da acta da reunião de 31 de Julho de 1991 que o colégio decidiu «autorizar o comissário R. Mac Sharry, em acordo com o presidente, a finalizar a aprovação do novo regime de auxílios... sob a forma de uma decisão condicional formal» e que a referida acta não contém qualquer elemento susceptível de estabelecer que o comissário designado estava vinculado pelo teor do projecto de carta submetido ao colégio. Com efeito, uma comparação entre o teor do projecto de carta submetido ao colégio e o teor da decisão impugnada revela que, embora os dois documentos façam amplamente menção das mesmas questões de facto e de direito, a decisão impugnada foi quase totalmente reescrita relativamente ao projecto de carta, tendo ficado inalterados apenas poucos parágrafos. Nestas condições, o Tribunal verifica que a decisão impugnada deve ser considerada como tendo sido adoptada, em violação do artigo 27.º do regulamento interno da Comissão, no âmbito de uma delegação de poderes.
- 105 Cabe acrescentar, além disso, que, mesmo pressupondo que a decisão impugnada possa ser vista como tendo sido tomada pelo colégio dos comissários, a Comissão teria, de qualquer modo, violado o artigo 12.º, primeiro parágrafo, do seu regula-

mento interno, ao não proceder à autenticação da referida decisão nos termos previstos nesse artigo (v. acórdão PVC, já referido, n.ºs 74 a 77).

- 106 Por fim, tratando-se da questão de saber se a decisão padece de vícios de forma tais que deva ser considerada inexistente, o Tribunal verifica que resulta da acta da reunião do colégio, de 31 de Julho de 1991, que o colégio decidiu expressamente adoptar a decisão impugnada delegando poderes. Se bem que a decisão devesse ter sido adoptada pelo próprio colégio, o Tribunal considera que este vício de forma não é de tal modo grave que a decisão se deva considerar inexistente (v., no mesmo sentido, o acórdão PVC, já referido, n.ºs 49 a 52).
- 107 Resulta do que precede que convém anular a decisão impugnada sem que seja necessário examinar os outros fundamentos deduzidos pelas recorrentes.

Quanto às despesas

- 108 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida no essencial dos seus fundamentos e tendo as recorrentes requerido a sua condenação nas despesas, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efectuadas pelas recorrentes.
- 109 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do referido regulamento, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Assim, a República Francesa suportará as suas próprias despesas.

- 110 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, segundo parágrafo, do referido regulamento, o Tribunal pode determinar que um interveniente, que não seja Estado-Membro ou instituição, suporte as respectivas despesas. Tendo a interveniente Italgrani apoiado os pedidos da Comissão, há que determinar que ela suportará as suas próprias despesas. Não tendo já a interveniente Casillo Grani qualquer interesse na solução do litígio, o Tribunal considera equitativo determinar que ela suportará igualmente as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção Alargada)

decide:

- 1) A Decisão 91/474/CEE da Comissão, de 16 de Agosto de 1991, relativa aos auxílios concedidos pelo Governo italiano à sociedade Italgrani para a realização de um complexo agroalimentar no Mezzogiorno, é anulada.
- 2) O recurso é julgado improcedente quanto ao restante.
- 3) A Comissão suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas das recorrentes.
- 4) Cada uma das intervenientes suportará as suas próprias despesas.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Kirschner

Kalogeropoulos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Abril de 1995.

O secretário

O presidente

H. Jung

B. Vesterdorf