



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

15 gennaio 2013*

«Aiuti di Stato — Concessione diretta dei lavori di costruzione e della successiva gestione di una tratta autostradale — Decisione di archiviare la denuncia — Ricorso di annullamento — Atto impugnabile — Legittimazione ad agire — Pregiudizio individuale — Ricevibilità — Nozione d'aiuto — Risorse di Stato»

Nella causa T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), con sede in Roma, rappresentata da M. Maresca, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Rossi e D. Grespan, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA, rappresentata da C. Malinconico e P. Clarizia, avvocati,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione del 10 febbraio 2010, con cui si respingeva una denuncia presentata dalla ricorrente relativa a presunti aiuti di Stato concessi illegalmente dalla Repubblica italiana alla CAV,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto dalle sig.re I. Pelikánová (relatore), presidente, K. Jürimäe e dal sig. M. van der Woude, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 giugno 2012,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'italiano.

Sentenza

Fatti

- 1 Con lettera del 10 luglio 2008 (in prosieguo: la «denuncia»), inviata alla Commissione delle Comunità europee, l'Associazione Italiana delle Società Concessionarie per la costruzione e l'esercizio di Autostrade e Trafori stradali (Aiscat), ricorrente, denunciava, in particolare, la violazione, da parte del governo italiano, delle norme dell'Unione relative all'accesso al mercato, alla concorrenza e agli aiuti di Stato. A suo avviso le autorità italiane avrebbero affidato direttamente, con l'articolo 2, comma 290, della legge n. 244, del 24 dicembre 2007 (Supplemento ordinario alla GURI n. 300, del 28 dicembre 2007), all'interveniente, la società Concessioni Autostradali Venete – CAV SpA, partecipata dalla Regione Veneto e dall'Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS), appartenente allo Stato italiano, la concessione per la gestione, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria, del raccordo autostradale A4, detto «Passante di Mestre» (in prosieguo: il «Passante»).
- 2 Il Passante è un tratto autostradale, aperto l'8 febbraio 2009, che gli utenti possono utilizzare in alternativa all'autostrada A57, detta «Tangenziale di Mestre», e/o all'autostrada A27, per collegare, nei due sensi di percorrenza, Padova o con Belluno, a nord, o con Trieste, ad est. La costruzione di tale tratto autostradale si proponeva di risolvere i problemi di congestione che si verificavano sulle autostrade A57 e A27. Ai fini della presente sentenza, la denominazione «Tangenziale» si applicherà ai tratti delle autostrade A57 e A27 che possono essere evitati utilizzando il Passante.
- 3 Con lettera in data 4 novembre 2009, firmata dalla direttrice della direzione «Mercato interno e sviluppo sostenibile» della direzione generale (DG) «Energia e trasporti», la Commissione ha informato la ricorrente che, sulla base delle informazioni disponibili e, in particolare, alla luce delle disposizioni dei contratti afferenti alla gestione del Passante da parte della CAV, era da escludersi qualsivoglia ingiustificato vantaggio a favore di quest'ultima. Inoltre, alla fine della lettera in questione, era indicato che essa veniva inviata conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] CE (GU L 83, pag. 1).
- 4 Con lettera del 12 novembre 2009 la ricorrente reiterava la sua denuncia, chiedendo alla Commissione di analizzare la concessione in questione a favore della CAV sotto il profilo dell'aggiudicazione senza gara della realizzazione e gestione del Passante, nonché sotto il profilo dell'aumento del pedaggio sulle autostrade A57 e A27, che costituivano una tratta alternativa rispetto al Passante.
- 5 In tale lettera la ricorrente sottolineava in particolare, relativamente all'asserita violazione della normativa in materia di aiuti di Stato, che l'importo del pedaggio sulla Tangenziale era stato aumentato, al fine di garantire, rispetto agli utenti, l'equivalenza del pedaggio per il percorso completo effettuato sui due tratti, nonostante il fatto che il Passante fosse più lungo della Tangenziale. Considerata la circostanza che le entrate derivanti dal menzionato aumento sarebbero servite a finanziare la realizzazione del Passante, la CAV, quale operatrice del Passante, avrebbe beneficiato di un aiuto di Stato.
- 6 Con lettera del 10 febbraio 2010, anch'essa firmata dalla direttrice della direzione «Mercato interno e sviluppo sostenibile» della DG «Energia e trasporti» (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha risposto a detta nuova lettera, sempre ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999.

- 7 Nella decisione impugnata la Commissione, in primo luogo, ha indicato, relativamente all'aggiudicazione della concessione in causa senza gara, che il 14 aprile 2009 essa aveva archiviato il procedimento d'infrazione n. 2008/4721, aperto in merito, poiché sarebbero risultate soddisfatte le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte per un'aggiudicazione diretta della concessione alla CAV.
- 8 In secondo luogo, relativamente all'asserita violazione della normativa applicabile in materia di aiuti di Stato, la Commissione ha fatto presente che dalle informazioni di cui disponeva non emergeva una violazione dell'articolo 7, paragrafo 9, della direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (GU L 187, pag. 42), come modificata. Peraltro, dal momento che il pedaggio è versato dagli utenti della Tangenziale direttamente alla CAV, non sembrerebbero coinvolte risorse statali. Inoltre, gli obblighi imposti alla CAV nelle varie disposizioni contrattuali relative alla concessione sarebbero tali da escludere qualsiasi vantaggio indebito a favore della CAV.
- 9 Infine, in terzo luogo, la Commissione ha considerato che la circostanza che il governo italiano avesse riconquistato, attraverso l'aggiudicazione della concessione alla CAV quale impresa detenuta da pubblici poteri, un mercato precedentemente liberalizzato, ossia quello delle autostrade a pedaggio, non comportava necessariamente la concessione di un aiuto di Stato a favore della CAV.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 10 Con atto introduttivo, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 aprile 2010, la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.
- 11 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 luglio 2010, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità a norma dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Il 30 luglio 2010 la ricorrente ha depositato le sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.
- 12 Con lettera depositata presso la cancelleria del Tribunale il 17 dicembre 2010, la CAV ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. La Commissione e la ricorrente hanno presentato osservazioni sulla ricevibilità dell'istanza d'intervento, rispettivamente, il 19 gennaio e il 2 febbraio 2011.
- 13 Con ordinanza del 28 febbraio 2011 il Tribunale (Quarta Sezione) ha unito l'eccezione d'irricevibilità al merito e le spese sono state riservate.
- 14 Con ordinanza del 2 marzo 2011 il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha autorizzato l'intervento della CAV a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 15 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 64 del regolamento di procedura, ha invitato le parti a rispondere ad alcuni quesiti scritti. Le parti hanno risposto a tali quesiti entro il termine impartito.
- 16 Le parti hanno esposto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali posti dal Tribunale nel corso dell'udienza del 20 giugno 2012. A seguito di detta udienza il Tribunale (Quarta Sezione), con ordinanza dell'11 luglio 2012, ha riaperto la fase orale. Nella stessa data, a titolo di misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha invitato la ricorrente a presentare taluni documenti.

La ricorrente ha prodotto la documentazione richiesta nei termini stabiliti. L'interveniente e la Commissione hanno presentato osservazioni sulla documentazione prodotta, rispettivamente, il 2 e il 27 agosto 2012.

- 17 Il 29 agosto 2012 il Tribunale ha chiuso la fase orale del procedimento.
- 18 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata.
- 19 La Commissione, sostenuta dalla CAV, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile;
 - in via subordinata, respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

A – Sulla ricevibilità

- 20 La Commissione solleva due eccezioni di irricevibilità relative, in primo luogo, alla circostanza che la decisione impugnata non costituirebbe un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, in secondo luogo, al difetto di legittimazione attiva della ricorrente.

1. Sulla prima eccezione di irricevibilità, relativa alla circostanza che la decisione impugnata non costituirebbe un atto impugnabile

- 21 La Commissione fa valere, in sostanza, che la decisione impugnata si limitava ad informare la ricorrente, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999, che la Commissione si trovava nell'impossibilità di esprimere un parere poiché, alla luce delle informazioni in suo possesso, il caso non sembrava implicare la concessione di un aiuto illegittimo. Tale ipotesi, a suo avviso, deve essere ben distinta da quella cui fa riferimento la terza frase del medesimo paragrafo nella quale la Commissione, a seguito di una denuncia, avvia la fase d'indagine preliminare al cui termine adotta una decisione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 659/1999, di cui il denunciante viene informato.
- 22 Orbene, nel caso di specie, relativamente al merito della decisione impugnata, dei tre profili di possibile incompatibilità con le norme in materia di aiuti di Stato, dedotti dalla ricorrente nella sua denuncia, nessuno sarebbe fondato su elementi sufficienti a concludere che sussistano circostanze rilevanti ai fini di un loro possibile esame ai sensi delle norme in vigore in materia di aiuti di Stato.
- 23 Infine, secondo la Commissione, numerose ragioni di carattere formale impediscono di considerare la decisione impugnata come atto ricorribile. Essa rimarca difatti, in primo luogo, che ad esprimere un parere sulla denuncia è stato soltanto un direttore della DG «Energia e trasporti», e non la Commissione medesima quale organo collegiale; in secondo luogo, che la decisione impugnata non è indirizzata allo Stato membro interessato come debbono esserlo tutte le decisioni in materia di aiuti di Stato, e, in terzo luogo, che essa ha fatto esplicito riferimento all'articolo 20, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999, invitando la denunciante a continuare il dialogo con i servizi, qualora lo ritenesse opportuno.

- 24 La ricorrente fa valere, in sostanza, che dalla decisione impugnata risulterebbe che la Commissione ha adottato una posizione definitiva sull'inesistenza, nel caso di specie, di aiuti di Stato e pertanto ha rifiutato di avviare la procedura d'indagine formale. In siffatte circostanze gli argomenti di ordine formale dedotti dalla Commissione sarebbero irrilevanti.
- 25 Va rilevato che la posizione della Commissione si riassume, sostanzialmente, nel considerare che, a seguito di una denuncia in materia di aiuti di Stato, essa ha la possibilità o di aprire una fase d'indagine preliminare, che si chiuda con una decisione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 659/1999, oppure, qualora ritenga che non vi siano motivi sufficienti per pronunciarsi sul caso, di archiviare la denuncia senza aprire una fase d'indagine preliminare. In quest'ultima ipotesi il denunciante non disporrebbe di mezzi d'impugnazione per opporsi all'archiviazione della denuncia.
- 26 Orbene, occorre constatare che tale posizione è stata invalidata dalla giurisprudenza della Corte.
- 27 La Corte ha infatti dichiarato che la verifica di una denuncia in materia di aiuti di Stato comporta necessariamente l'apertura della fase preliminare di esame che la Commissione è tenuta a chiudere con l'adozione di una decisione ex articolo 4 del regolamento n. 659/1999. Allorché la Commissione constata, in seguito all'esame di una denuncia, che un'inchiesta non consente di concludere per l'esistenza di un aiuto di Stato, essa si rifiuta implicitamente di avviare il procedimento d'indagine formale, misura che è impossibile qualificare come semplice misura provvisoria (sentenza della Corte del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, Racc. pag. I-11911, punti 49-51 e 53).
- 28 Quindi, allorché il denunciante ha presentato osservazioni supplementari a seguito di una prima lettera della Commissione con cui lo si informava, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999, che essa riteneva non esservi motivi sufficienti per pronunciarsi sul caso, la Commissione era tenuta, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, del citato regolamento, a concludere la fase preliminare di esame con l'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2, 3 o 4, di tale regolamento, vale a dire una decisione in cui si dichiara l'inesistenza dell'aiuto, una decisione di non sollevare obiezioni o una decisione di avviare il procedimento d'indagine formale (sentenza della Corte del 17 luglio 2008, Athinaiki Techniki/Commissione, C-521/06 P, Racc. pag. I-5829, punto 40).
- 29 Inoltre, per stabilire se un atto della Commissione costituisca una decisione del genere, occorre prendere in considerazione unicamente la sostanza dello stesso e non la circostanza che soddisfi o meno taluni requisiti di forma poiché, diversamente ragionando, la Commissione potrebbe sottrarsi al controllo del giudice semplicemente violando tali requisiti di forma (sentenza Athinaiki Techniki/Commissione, punto 28 supra, punti 44-46).
- 30 In particolare, dalla menzionata giurisprudenza discende che si deve respingere l'argomento della Commissione secondo cui il suo obbligo di adottare una decisione al termine della fase preliminare di esame, o la qualificazione giuridica della sua reazione ad una denuncia, è subordinato ad una condizione relativa alla qualità delle informazioni fornite dal denunciante, ossia la loro rilevanza o la loro natura dettagliata. Lo scarso livello qualitativo delle informazioni presentate a sostegno di una denuncia non può pertanto esimere la Commissione dall'obbligo di avviare la fase preliminare di esame né di concludere tale esame con una decisione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 659/1999.
- 31 È peraltro necessario aggiungere che, contrariamente agli argomenti formulati dalla Commissione, una siffatta interpretazione della sentenza NDSHT/Commissione, citata nel precedente punto 27, non le impone un obbligo di esame smisurato nei casi in cui le informazioni fornite dal denunciante siano vaghe o riguardino un ambito considerevolmente esteso. Sebbene, difatti, le sentenze Athinaiki Techniki/Commissione, citata nel precedente punto 28, e NDSHT/Commissione, citata nel precedente punto 27, constatino, in particolare, l'obbligo della Commissione di avviare, dopo aver ricevuto una

denuncia in materia di aiuti di Stato, la fase preliminare di esame e di concluderla con una decisione formale, le citate sentenze non contengono, per contro, indicazioni quanto all'ampiezza dell'istruzione che la Commissione è tenuta ad effettuare nella fase preliminare di esame.

- 32 Nel caso di specie, la ricorrente aveva già presentato osservazioni supplementari a seguito di una prima informazione della Commissione, sulla base dell'articolo 20, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 659/1999, con la quale veniva informata che detta istituzione non intendeva dare seguito alla denuncia. In siffatte circostanze la Commissione era tenuta ad adottare una decisione in base all'articolo 4 del regolamento n. 659/1999. Come risulta dalla giurisprudenza richiamata nel precedente punto 29, per stabilire se la decisione impugnata sia una decisione del genere occorre verificare unicamente se, tenuto conto della sua sostanza e dell'intenzione della Commissione, quest'ultima vi abbia fissato definitivamente la propria posizione sulle misure denunciate dalla ricorrente.
- 33 Orbene, la decisione impugnata contiene una siffatta presa di posizione definitiva. È difatti ivi constatato, al termine di un esame delle circostanze della fattispecie, che «non sembrano esservi coinvolte risorse statali» e che «[p]ertanto risulta evidente che la CAV (...) non riceve alcun guadagno aggiuntivo ingiustificato». La Commissione, riferendosi specificamente alla circostanza che il governo italiano ha «riconquistato» un mercato in precedenza liberalizzato, ha aggiunto che ciò non comportava necessariamente la concessione di un aiuto di Stato a favore della CAV. La Commissione ha quindi preso nettamente posizione nel senso che, a suo parere, le misure denunciate dalla ricorrente, quali precisate nelle relative osservazioni supplementari, non avrebbero costituito un aiuto di Stato. Di conseguenza, è d'uopo qualificare la decisione impugnata come decisione adottata in base all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, ai sensi del quale «[l]a Commissione, se dopo un esame preliminare constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione».
- 34 Occorre aggiungere che, conformemente alla giurisprudenza richiamata nel precedente punto 29, l'inosservanza manifesta di requisiti formali necessari per una decisione ex articolo 4 del regolamento n. 659/1999 non osta ad una siffatta qualificazione.
- 35 Pertanto la prima eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere respinta.

2. Sulla seconda eccezione di irricevibilità, relativa alla mancanza di legittimazione ad agire della ricorrente

- 36 La Commissione fa valere che la ricorrente contesta esclusivamente il merito dell'apprezzamento dei suoi servizi relativamente all'insufficienza di elementi idonei ad esaminare ulteriormente la denuncia, sollevando la violazione delle forme sostanziali, il difetto di motivazione e la violazione dell'articolo 107 TFUE, nonché il travisamento dei fatti. Per contro, in nessun punto del ricorso la ricorrente si riferisce alla tutela dei propri diritti procedurali o all'esistenza di indizi dimostranti serie difficoltà che i servizi della Commissione avrebbero incontrato nella valutazione preliminare delle supposte misure di aiuto di cui trattasi. In tale contesto la Commissione pone in evidenza che non spetta al Tribunale riclassificare le censure sollevate nei confronti del merito della decisione come censure volte alla tutela dei diritti procedurali della ricorrente. La Commissione considera pertanto che la ricorrente deve dimostrare che la decisione impugnata la riguarda individualmente, ciò che, nel caso di specie, non ha fatto.
- 37 Inoltre, il presente ricorso non consentirebbe di appurare se la ricorrente agisca a tutela di un proprio interesse, in quanto associazione, o invece di un interesse di una o più imprese che potrebbe rappresentare. La ricorrente non preciserebbe assolutamente quali siano le imprese da essa rappresentate, né indicherebbe di aver ricevuto mandato ad agire per loro conto.

- 38 La ricorrente contesta tali argomenti opponendo che è notorio come essa rappresenti le società, gli enti e i consorzi che hanno ottenuto la concessione per la costruzione e/o l'esercizio di autostrade o trafori stradali in Italia.
- 39 Nel caso di specie, in primo luogo, essa agirebbe a tutela dell'interesse di tutte le sue 23 associate effettive per quanto riguarda la privazione della possibilità di partecipare ad una gara relativa alla concessione del Passante, affidata direttamente alla CAV. In secondo luogo, essa agirebbe nell'interesse di tre sue associate, e precisamente la Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (in prosieguo: la «SAVP»), la Autovie Venete SpA e la Autostrade per l'Italia SpA, ognuna delle quali è titolare della concessione per una tratta della Tangenziale e che sono specificamente danneggiate nella loro posizione sul mercato a causa dello sviamento del traffico automobilistico verso il Passante, causato dall'aumento del pedaggio sulla Tangenziale.
- 40 Secondo una costante giurisprudenza, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari (sentenze della Corte del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, Racc. pagg. 195, 220; del 13 dicembre 2005, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Racc. pag. I-10737, punto 33, e del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, Racc. pag. I-10505, punto 26).
- 41 Trattandosi di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, occorre ricordare che, nel contesto del procedimento per il controllo degli aiuti di Stato previsto dall'articolo 108 TFUE, si deve distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dal paragrafo 3 di tale articolo, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi, e, dall'altro, la fase di esame prevista al paragrafo 2 del medesimo articolo. Solo nel contesto di quest'ultima, la quale è diretta a consentire alla Commissione di essere completamente ragguagliata su tutti i dati della questione, il Trattato prevede l'obbligo, per la Commissione, di intimare agli interessati di presentare le proprie osservazioni (sentenze della Corte del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 38; Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 40 supra, punto 34, e British Aggregates/Commissione, punto 40 supra, punto 27).
- 42 Ne deriva che, qualora la Commissione, senza promuovere il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, rilevi, con una decisione adottata sulla base del paragrafo 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato interno, i beneficiari di tali diritti procedurali possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare detta decisione dinanzi al giudice dell'Unione. Per tali motivi, quest'ultimo dichiara ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una simile decisione, proposto da un interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, qualora l'autore di tale ricorso intenda, con la sua proposizione, far rispettare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione (v. sentenze Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 40 supra, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, e British Aggregates/Commissione, punto 40 supra, punto 28).
- 43 Per contro, se il ricorrente mette in discussione la fondatezza della decisione di valutazione dell'aiuto in quanto tale, il semplice fatto che possa essere considerato interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE non è sufficiente a far ammettere la ricevibilità del ricorso. Egli deve quindi provare di avere uno status particolare ai sensi della sentenza Plaumann/Commissione, citata nel precedente punto 40. Questo è quanto in particolare si verificherebbe nel caso in cui la posizione sul mercato del ricorrente fosse sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione di cui si tratta (sentenze della Corte del 28 gennaio 1986, Cofaz e a./Commissione, 169/84, Racc. pag. 391, punti 22-25; Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 40 supra, punto 37, e del 9 luglio 2009, 3F/Commissione, C-319/07 P, Racc. pag. I-5963, punto 34).

Sullo scopo del presente ricorso

- 44 Nel caso di specie, in primo luogo, si è constatato, nel precedente punto 33, che la decisione impugnata è una decisione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, con cui la Commissione rifiuta di aprire la procedura d'indagine formale per quanto riguarda il presunto aiuto illegittimo.
- 45 In secondo luogo, è giocoforza constatare che le conclusioni presentate dalla ricorrente dinanzi al Tribunale e i motivi dedotti a sostegno delle stesse sono diretti ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata nel merito, sulla base dell'argomento che i fatti censurati nella sua denuncia avrebbero costituito un aiuto incompatibile con il mercato interno. I due motivi dedotti dalla ricorrente sono difatti intitolati, da un lato, «Violazione delle forme sostanziali. Difetto e contraddittorietà di motivazioni. Violazione art. [107 TFUE] attraverso l'aggiudicazione diretta della concessione di costruzione e gestione del Passante di Mestre a CAV» e, dall'altro, «Violazione delle forme sostanziali. Difetto e contraddittorietà di motivazioni. Travisamento dei fatti. Violazione art. [107 TFUE] attraverso l'incremento tariffario sulla tratta autostradale [della Tangenziale]». Peraltro, nelle argomentazioni svolte nei due succitati motivi essa ha sostanzialmente esposto le ragioni per cui riteneva che le misure da essa contestate dovessero essere qualificate come aiuti di Stato. La ricorrente non ha per contro chiesto l'annullamento della decisione impugnata sostenendo che la Commissione avrebbe violato l'obbligo di avviare la procedura d'indagine formale ex articolo 108, paragrafo 2, TFUE, o affermando di essere stata privata del suo diritto d'essere inclusa in detto procedimento, ai sensi della giurisprudenza citata nel precedente punto 41, in violazione di tale disposizione.
- 46 Si aggiunga a detto proposito che siffatta constatazione non può essere rovesciata dall'argomento della ricorrente secondo cui l'aspetto della tutela dei diritti procedurali sarebbe «insito» nel ricorso da essa proposto, benché ciò non sia esplicitamente affermato. La Corte ha difatti posto in evidenza, in circostanze analoghe a quelle del caso di specie, che il Tribunale non può riqualificare i motivi dedotti dalla ricorrente, alterando in tal modo l'oggetto della controversia dinanzi ad esso pendente (sentenza Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 40 supra, punti 44 e 45).
- 47 Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza citata nel precedente punto 43, la ricorrente deve dimostrare di avere uno status particolare ai sensi della sentenza Plaumann/Commissione, citata nel precedente punto 40.
- 48 Al riguardo occorre ricordare che un'associazione di categoria, preposta alla tutela degli interessi collettivi dei suoi membri, è in linea di principio legittimata a proporre un ricorso di annullamento avverso una decisione definitiva della Commissione in materia di aiuti di Stato soltanto in due ipotesi, vale a dire, in primo luogo, se le imprese da essa rappresentate o talune di esse hanno la legittimazione ad agire a titolo individuale o, in secondo luogo, se può far valere un interesse proprio, in particolare perché l'atto di cui è chiesto l'annullamento ha inciso sulla sua posizione di negoziatrice (sentenze del Tribunale del 12 dicembre 1996, AIUFASS e AKT/Commissione, T-380/94, Racc. pag. II-2169, punto 50; del 9 settembre 2009, Diputación Foral de Álava e a./Commissione, da T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 e T-270/01, Racc. pag. II-3029, punto 108, e ordinanza del Tribunale del 29 marzo 2012, Asociación Española de Banca/Commissione, T-236/10, punto 19).

Sugli interessi difesi dalla ricorrente nell'ambito del presente ricorso

- 49 Nel caso di specie la Commissione non contesta che la ricorrente – come del resto indicato dalla sua denominazione – sia un'organizzazione che rappresenta concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade in Italia. Essa fa per contro valere che la proposizione del presente ricorso non rientrerebbe negli scopi statutari della ricorrente.

50 Al riguardo è d'uopo rilevare che l'articolo 3, lettera a), dello statuto della ricorrente indica che quest'ultima si propone «di studiare i problemi tecnici, amministrativi, finanziari, giuridici e fiscali di interesse generale per le Associate nel settore delle autostrade e dei trafori in concessione nonché delle infrastrutture di trasporto in genere in concessione, individuando i criteri e le modalità da seguire per la loro risoluzione». Sebbene tale formulazione non preveda espressamente la possibilità di presentare un ricorso dinanzi al Tribunale, un'autorizzazione del genere è tuttavia implicitamente compresa nella missione di «studiare i problemi amministrativi e giuridici» e di «individua[re] i criteri e le modalità da seguire per la loro risoluzione».

51 Siffatta interpretazione trova conferma nel verbale n. 275 del consiglio di amministrazione della ricorrente, del 22 maggio 2008, prodotto dalla ricorrente. Dal menzionato documento risulta segnatamente che, sulla base di una nota intitolata «CAV – Azioni dell'Aiscat a tutela del mercato della costruzione e gestione delle infrastrutture autostradali», l'attribuzione della concessione per il Passante nonché l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale sono stati oggetto di discussione all'interno del succitato consiglio di amministrazione cui hanno preso parte, in particolare, i rappresentanti della SAVP, della Autovie Venete e della Autostrade per l'Italia. Nel verbale in questione è riportato, segnatamente, il passaggio seguente:

«CAV

Il Presidente, affrontando l'argomento relativo alla CAV, società mista tra ANAS e Regione Veneto, e alle azioni dell'Aiscat a tutela del mercato della costruzione e della gestione delle infrastrutture autostradali, annuncia che il compito dell[la ricorrente] sia esercitare un'azione legale, un ricorso a causa dei numerosi aspetti di illegittimità comunitaria relativamente alla attuazione dell'art. 2, comma 290, della Legge finanziaria 2008 [legge n. 244, del 24 dicembre 2007].

Il Consiglio concorda».

52 Detto verbale consente di concludere che i rappresentanti dei membri della ricorrente partecipanti alla riunione del 22 maggio 2008 muovevano dal presupposto di principio che le attribuzioni statutarie della ricorrente potessero includere, eventualmente, la presentazione di un ricorso giurisdizionale. In circostanze del genere, contrariamente a quanto argomentato dalla Commissione, è irrilevante che non compaia, nel verbale della citata riunione, la menzione di un'autorizzazione specifica ai fini della proposizione del presente ricorso contro la decisione impugnata, la quale non era ancora stata adottata alla data della riunione del 22 maggio 2008.

53 Peraltro, contrariamente a quanto pare ritenere la Commissione, non è necessario che un'associazione i cui compiti statuari includono la tutela degli interessi delle sue associate disponga, inoltre, di un mandato o di una procura specifiche, provenienti dalle associate di cui tutela gli interessi, affinché la sia riconosciuta la legittimazione per agire dinanzi ai giudici dell'Unione.

54 Analogamente, poiché la proposizione di un ricorso giurisdizionale è ricompresa nei compiti statuari della ricorrente, la circostanza che talune associate possano, successivamente, prendere le distanze dalla presentazione di un ricorso non è tale da eliminare il suo interesse ad agire. Quindi la lettera del rappresentante della Autovie Venete del 31 luglio 2012, prodotta dall'interveniente, con cui egli dichiara che la Autovie Venete non ha interesse di sorta al presente ricorso, è priva di rilevanza ai fini della valutazione dell'interesse ad agire della ricorrente.

55 Infine, dalla documentazione agli atti risulta inequivocabilmente che la ricorrente, nell'ambito del presente ricorso, agisce per tutelare non i suoi propri interessi in quanto associazione, bensì quelli delle sue associate. In proposito, da un lato, è necessario mettere in evidenza che la ricorrente menziona, nel ricorso, la distorsione della concorrenza che devono affrontare, a suo avviso, «gli attori presenti sul mercato [delle concessioni autostradali]» a causa dell'attribuzione della concessione alla CAV senza alcuna gara. D'altro lato, essa individua tre società che sarebbero particolarmente colpite

dagli aumenti tariffari del pedaggio sulla Tangenziale, dal momento che ciascuna di esse detiene la concessione per una sezione della Tangenziale, ossia la SAVP, la Autovie Venete e la Autostrade per l'Italia. Le dichiarazioni della ricorrente nelle osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, in cui essa afferma espressamente di tutelare non i propri interessi, bensì quelli delle sue associate, non fanno altro che confermare indicazioni già fornite nel ricorso.

- 56 È vero che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente nel ricorso, relativamente alle tre società da essa identificate quali concessionarie di diverse tratte della Tangenziale, la concessione della SAVP su di una tratta della Tangenziale è cessata il 30 novembre 2009 e detta società, a partire da tale data, non rientra più tra le sue associate. La ricorrente ha confermato dette circostanze nell'ambito della risposta ai quesiti scritti del Tribunale.
- 57 Tuttavia, vi sono ancora altre due società, associate della ricorrente, rispetto alle quali essa fa valere la lesione dei relativi interessi a causa delle misure contestate nella denuncia, ossia la Autovie Venete e la Autostrade per l'Italia.
- 58 Occorre dunque considerare che la ricorrente, da un lato, è un'associazione di categoria incaricata di tutelare gli interessi collettivi delle sue associate, ai sensi della giurisprudenza citata nel precedente punto 48, e, dall'altro, che essa ha chiaramente indicato, nel ricorso, che detta azione in giudizio si proponeva di tutelare gli interessi di talune sue associate.

Sul danno individuale sofferto dalle associate della ricorrente

- 59 Conformemente alla giurisprudenza richiamata nel precedente punto 48, si deve inoltre verificare se talune associate della ricorrente avessero uno status particolare, ai sensi della sentenza Plaumann/Commissione, citata nel precedente punto 40.
- 60 In via preliminare è d'uopo ricordare, relativamente alla portata del controllo giurisdizionale, che non spetta al giudice dell'Unione, nella fase della ricevibilità, pronunciarsi in modo definitivo sulle relazioni concorrenziali fra le associate della ricorrente e l'impresa destinataria della sovvenzione. In tale contesto spetta soltanto alla ricorrente, la quale è un'associazione che raggruppa le società, gli enti e i consorzi che hanno ottenuto la concessione per la costruzione e/o l'esercizio di autostrade e trafori stradali in Italia, indicare in modo pertinente i motivi per i quali il presunto aiuto potrebbe ledere i legittimi interessi di una o più delle sue associate, danneggiando sostanzialmente la loro posizione sul mercato in questione (v., per analogia, sentenza Cofaz e a./Commissione, punto 43 supra, punto 28, e sentenza del Tribunale del 21 ottobre 2004, Lenzing/Commissione, T-36/99, Racc. pag. II-3597, punto 80).
- 61 Per quanto riguarda, peraltro, il settore degli aiuti di Stato, una decisione di valutazione dell'aiuto riguarda individualmente i soggetti, diversi dai destinatari, che contestino la fondatezza di tale decisione qualora la loro posizione sul mercato sia sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze Cofaz e a./Commissione, punto 43 supra, punti 22-25, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punto 40 supra, punti 37 e 70).
- 62 È necessario prendere in esame detta questione separatamente riguardo alle due misure poste in discussione dalla ricorrente dinanzi al Tribunale, ossia rispetto all'attribuzione senza gara della concessione per il Passante e rispetto all'aumento del pedaggio sulla Tangenziale.

– Sull’attribuzione senza gara della concessione per il Passante

- 63 In mancanza totale di indicazioni delle parti relativamente al mercato di riferimento occorre identificare il mercato rilevante come quello delle concessioni autostradali in Italia, sul quale le 23 associate della ricorrente, che gestiscono autostrade a pedaggio, rappresentano la domanda rispetto allo Stato, rappresentato dall’ANAS, che attribuisce le concessioni. In base alle statistiche presentate dalla ricorrente, la rete delle autostrade a pedaggio in Italia, nel novembre 2009, comprendeva circa km 5 500.
- 64 Per quanto riguarda la determinazione di un danno sostanziale della posizione sul mercato, la Corte ha avuto modo di precisare che la semplice circostanza che un atto, come la decisione impugnata, possa influire in una certa misura sui rapporti concorrenziali nel mercato rilevante e che l’impresa interessata si trovasse in qualche modo in concorrenza con il beneficiario dell’atto non è comunque sufficiente a far ritenere che quest’ultimo la riguardi individualmente (v., in tal senso, sentenza della Corte del 10 dicembre 1969, Eridania e a./Commissione, 10/68 e 18/68, Racc. pag. 459, punto 7; ordinanza della Corte del 21 febbraio 2006, Deutsche Post e DHL Express/Commissione, C-367/04 P, non pubblicata nella Raccolta, punto 40, nonché sentenza della Corte del 22 novembre 2007, Spagna/Lenzing, C-525/04 P, Racc. pag. I-9947, punto 32).
- 65 Pertanto, un’impresa non può avvalersi unicamente della sua qualità di concorrente rispetto all’impresa beneficiaria, ma deve provare inoltre che essa si trova in una situazione di fatto che l’identifica alla stessa stregua del destinatario (sentenza della Corte del 23 maggio 2000, Comité d’entreprise de la Société française de production e a./Commissione, C-106/98 P, Racc. pag. I-3659, punto 41; ordinanza Deutsche Post e DHL Express/Commissione, punto 64 supra, punto 41, e sentenza Spagna/Lenzing, punto 64 supra, punto 33).
- 66 Ciò nondimeno, la prova di un danno sostanziale arrecato alla posizione di un concorrente sul mercato non può essere limitata alla presenza di taluni elementi che indicano un peggioramento delle sue prestazioni commerciali o finanziarie, ma può effettuarsi dimostrando la sussistenza di un mancato guadagno o un’evoluzione meno favorevole di quella che sarebbe stata registrata in mancanza di tale aiuto (sentenza Spagna/Lenzing, punto 64 supra, punto 35).
- 67 Nel caso di specie, riguardo al danno sostanziale arrecato alla posizione sul mercato delle associate della ricorrente derivante dall’attribuzione senza previa gara della concessione per il Passante, occorre constatare che nel ricorso la ricorrente espone le ragioni in base alle quali essa ritiene che una tale attribuzione diretta costituisca un’infrazione al divieto di principio di aiuti di Stato. Nelle osservazioni sull’eccezione di irricevibilità essa fa valere l’interesse delle sue 23 associate le quali sarebbero state private della possibilità di partecipare ad una gara relativa alla concessione della gestione del Passante.
- 68 Orbene, in un mercato relativo ad un totale di km 5 500 di autostrade a pedaggio, se l’attribuzione senza gara della concessione per un tratto di autostrada di una lunghezza pari a circa km 32 può avere una certa incidenza sulla concorrenza, nel senso che gli altri attori non hanno avuto l’occasione di aumentare la lunghezza delle tratte da essi rispettivamente gestite, non si può considerare che questa costituisca, in quanto tale, un danno sostanziale alla posizione concorrenziale di detti altri attori. La ricorrente non ha pertanto dimostrato che le sue associate subissero un danno derivante dalla decisione impugnata in modo differente rispetto a qualsiasi altro attore economico che intendesse gestire la concessione per il Passante.
- 69 È quindi necessario concludere che, relativamente all’attribuzione senza gara della concessione per il Passante, la decisione impugnata non riguardava individualmente le associate della ricorrente. Di conseguenza, queste ultime non sarebbero state legittimate a proporre esse stesse un ricorso in proposito e del pari la ricorrente non è legittimata a presentare un ricorso quale rappresentante dei loro interessi.

– Sull'aumento del pedaggio sulla Tangenziale

- 70 In mancanza di qualsivoglia indicazione delle parti, è d'uopo individuare il mercato di riferimento come quello della messa a disposizione di collegamenti autostradali per il traffico in transito, in cambio della corresponsione di un pedaggio, sui due itinerari rispetto ai quali esiste una concorrenza fra la Tangenziale e il Passante. Si tratta, in primo luogo, del percorso, nei due sensi, fra il punto, sull'autostrada A4 provenendo da Padova, in cui la Tangenziale e il Passante si separano e l'intersezione del Passante con l'autostrada A27 in direzione di Belluno. Detto tragitto può compiersi sia percorrendo il Passante fino all'intersezione con la A27 in direzione di Belluno, sia percorrendo inizialmente l'autostrada A57 e imboccando successivamente la A27 verso nord, in direzione di Belluno. In secondo luogo, si tratta del percorso, nei due sensi, fra il punto, sull'autostrada A4 provenendo da Padova, in cui la Tangenziale e il Passante si separano e il punto sull'autostrada A4 verso Trieste in cui la Tangenziale si ricongiunge con l'autostrada A4. Detto tragitto può compiersi sia percorrendo il Passante per tutta la sua lunghezza, sia percorrendo l'autostrada A57 per tutta la sua lunghezza.
- 71 È con riferimento ai due summenzionati itinerari, che possono essere effettuati percorrendo tanto la Tangenziale quanto il Passante, che le rispettive titolari delle concessioni sulle tratte in parola sono in concorrenza le une con le altre. Tale mercato è caratterizzato in particolare dalla circostanza che agli automobilisti si presenta la scelta soltanto fra due offerte concorrenti. Vi è quindi una relazione di concorrenza diretta fra la titolare della concessione sul Passante, da una parte, e le titolari della concessione della Tangenziale, dall'altra.
- 72 A tale proposito occorre rammentare che, come constatato nel precedente punto 56, la società SAVP, al momento della proposizione del ricorso, non era più titolare di una concessione autostradale sulla Tangenziale né, del resto, associata della ricorrente. Per quanto riguarda il danno individuale subito dalle associate della ricorrente, ai fini dell'esame della ricevibilità del presente ricorso, è quindi necessario tenere conto unicamente della situazione delle società Autovie Venete e Autostrade per l'Italia. Se la Autovie Venete è concessionaria di una tratta di circa km 10 della Tangenziale, situata fra Mestre e il raccordo con il Passante in direzione di Trieste, la Autostrade per l'Italia è concessionaria del tratto dell'autostrada A27 in direzione di Belluno, che collega l'autostrada A57 e il Passante, di una lunghezza pari a circa km 6.
- 73 Allo scopo di dimostrare una netta diminuzione del traffico sulla Tangenziale a partire dalla data di apertura effettiva del Passante, la ricorrente ha prodotto dati sull'evoluzione del traffico per i mesi gennaio-luglio 2009, rispetto al medesimo periodo del 2008. I dati in parola mostrano, per i primi sette mesi del 2009, una diminuzione dei veicoli per chilometro pari a circa il 13% per i veicoli leggeri e a circa il 28% per i veicoli pesanti, relativamente alla parte della rete gestita all'epoca dalla SAVP, la maggior parte della quale (km 16 sui km 23,3 gestiti dalla SAVP) è sulla Tangenziale (l'altra parte è costituita dalla bretella che collega la Tangenziale all'aeroporto di Venezia-Tessera). Sebbene tali cifre, da un lato, forniscano informazioni soltanto riguardo ad una parte della Tangenziale e, dall'altro, contengano flussi di traffico che non passano per la Tangenziale, può esserne dedotto che il traffico sulla Tangenziale si è ridotto in modo significativo dopo l'apertura del Passante. Dette cifre non sono state validamente confutate. L'interveniente, infatti, ha affermato, in udienza, di disporre «di altre cifre», senza tuttavia precisarle né fornire prove ad esse relative. La Commissione, dal canto suo, non ha contestato i dati forniti dalla ricorrente. Essa si è limitata a mettere in discussione il rapporto di causalità fra l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale e la diminuzione del traffico su detta tratta, essendo tale diminuzione dovuta, a suo parere, semplicemente all'apertura del Passante quale percorso concorrente.
- 74 È opportuno concedere, a siffatto riguardo, che il flusso del traffico sulla Tangenziale era già tale da subire una riduzione sostanziale a causa della sola circostanza dell'apertura del Passante e che non sembra possibile determinare in che misura detta riduzione sia stata aggravata dal fatto che, inoltre, il pedaggio sulla Tangenziale è stato aumentato. Ciò non di meno, si può ragionevolmente supporre che

il decremento registrato sia più importante di quanto lo sarebbe stato se il pedaggio non fosse stato aumentato. Non è del resto oggetto di contestazione fra le parti che lo scopo comune delle due misure consisteva proprio nella deviazione verso il Passante del traffico in transito, al fine di alleggerire la circolazione sulla Tangenziale. Le autorità italiane, quindi, hanno manifestamente considerato che, nell'ipotesi di un pedaggio meno elevato per il transito sulla Tangenziale rispetto al transito sul Passante, l'apertura di quest'ultimo come percorso alternativo non sarebbe stata di per sé sufficiente per deviare il traffico verso detto nuovo tratto nella misura voluta. Se, difatti, così non fosse, non sarebbe stato necessario procedere all'aumento in parola del pedaggio.

- 75 Di conseguenza si deve respingere l'argomento, dedotto dalla Commissione in udienza, secondo cui lo spostamento di traffico dalla Tangenziale verso il Passante sarebbe avvenuto allo stesso modo a prescindere dall'equivalenza del pedaggio fra i due percorsi in parola, poiché la scelta degli utenti si effettuerebbe esclusivamente in funzione della situazione del traffico.
- 76 Inoltre, considerato che, come illustrato nel precedente punto 70, il mercato di riferimento è quello della messa a disposizione di collegamenti autostradali per il traffico in transito, in cambio della corresponsione di un pedaggio, sui due itinerari rispetto ai quali esiste una concorrenza fra la Tangenziale e il Passante, è rispetto a detto mercato ristretto che occorre valutare il danno sostanziale per la posizione sul mercato della Autovie Venete e della Autostrade per l'Italia, e non rispetto al mercato ben più ampio delle concessioni autostradali nell'intero territorio italiano. Di conseguenza, si deve respingere l'argomento dedotto dalla Commissione in udienza secondo cui, rispetto alle reti per una lunghezza complessiva pari a km 230 e a km 3 000 rispettivamente gestite dalla Autovie Venete e dalla Autostrade per l'Italia, un aumento del pedaggio sulle corte tratte da esse gestite sulla Tangenziale, quali precisate nel precedente punto 72, non consentirebbe di concludere per la sussistenza di un danno sostanziale alla loro posizione sul mercato.
- 77 Infine è d'uopo sottolineare che il traffico di veicoli pesanti, riguardo ai quali la diminuzione del traffico è stata maggiore, costituisce il settore più remunerativo per le concessionarie di autostrade, così che una diminuzione in tale settore è particolarmente idonea ad incidere, in modo sostanziale, sui loro ricavi di esercizio.
- 78 In tale contesto si deve considerare che la ricorrente ha validamente dimostrato che, a causa dell'aumento del pedaggio sulla Tangenziale su cui verte la denuncia, due delle sue associate, ossia la Autovie Venete e la Autostrade per l'Italia, si trovano in una situazione di fatto che le riguarda individualmente in modo analogo a quello del destinatario della decisione impugnata, ai sensi della giurisprudenza citata nel precedente punto 65, e che i loro risultati commerciali hanno avuto uno sviluppo meno proficuo di quello che si sarebbe verificato in assenza di una tale misura, ai sensi della giurisprudenza citata nel precedente punto 66. È d'uopo aggiungere che, in quanto titolari delle concessioni sulla Tangenziale, le due menzionate società sono state le sole, con la SAVP, ad essere danneggiate dall'aumento del pedaggio in parola, e che quest'ultimo ha avvantaggiato il loro unico concorrente sul mercato di riferimento, ossia la CAV in quanto titolare della concessione sul Passante.
- 79 Ne discende che sia la Autovie Venete sia la Autostrade per l'Italia avrebbero potuto legittimamente proporre esse stesse un ricorso contro la decisione impugnata, nella misura in cui quest'ultima rifiutava di avviare la procedura d'indagine formale relativamente all'aumento del pedaggio. Di conseguenza, il ricorso presentato dalla ricorrente in rappresentanza dei loro interessi è del pari ricevibile nella parte in cui verte sull'aumento del pedaggio.
- 80 Si deve pertanto accogliere la seconda eccezione di irricevibilità relativamente all'attribuzione diretta della concessione per la gestione del Passante e respingerla per quanto riguarda l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale.

3. Conclusione sulla ricevibilità

- 81 L'eccezione di irricevibilità deve pertanto essere accolta relativamente all'attribuzione diretta della concessione per il Passante e respinta quanto al resto. Il ricorso è pertanto ricevibile nella parte in cui contesta la constatazione, operata nella decisione impugnata, secondo cui l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale non costituisce un aiuto di Stato. Esso è per contro irricevibile nella parte in cui contesta la constatazione secondo cui l'attribuzione diretta della concessione per il Passante non costituisce un aiuto di Stato.

B – Nel merito

- 82 La ricorrente deduce due motivi relativi, in sostanza, alla violazione delle forme sostanziali, alla violazione dell'obbligo di motivazione, alla violazione dell'articolo 107 TFUE e allo snaturamento dei fatti.

1. Sul primo motivo, relativo alla violazione delle forme sostanziali, al difetto e alla contraddittorietà della motivazione e alla violazione dell'articolo 107 TFUE, riguardo all'aggiudicazione diretta alla CAV della concessione relativa alla realizzazione e alla gestione del Passante

- 83 Il primo motivo, diretto esclusivamente avverso la constatazione secondo cui l'attribuzione diretta della concessione per il Passante non costituisce un aiuto di Stato, non può essere validamente fatto valere nei confronti della constatazione in base alla quale l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale non costituisce un aiuto di Stato. Tenuto conto del precedente punto 81, esso deve pertanto essere respinto in quanto inconferente.

2. Sul secondo motivo, relativo alla violazione delle forme sostanziali, al difetto e alla contraddittorietà della motivazione, allo snaturamento dei fatti e alla violazione dell'articolo 107 TFUE, riguardo all'aumento del pedaggio sulla Tangenziale

a) Sulle censure relative alla violazione delle forme sostanziali, alla violazione dell'obbligo di motivazione e allo snaturamento dei fatti

- 84 Riguardo alle suddette censure, dedotte dalla ricorrente nell'ambito del secondo motivo, occorre constatare, come correttamente fatto valere dalla Commissione relativamente all'obbligo di motivazione, che esse sono menzionate unicamente nel titolo del secondo motivo e non sono corroborate da nessun argomento, né nel ricorso né tantomeno nella replica.

- 85 Di conseguenza, occorre respingere in quanto irricevibili, conformemente all'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, le censure relative alla violazione delle forme sostanziali, alla violazione dell'obbligo di motivazione e allo snaturamento dei fatti, dedotte nell'ambito del secondo motivo.

b) Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 107 TFUE

- 86 La ricorrente fa valere che la costruzione del Passante è stata finanziata attraverso un incremento tariffario sulla Tangenziale e che tale aumento, che ha comportato la parità del pedaggio per le due tratte, ha prodotto un effetto distorsivo della concorrenza sviando parte del traffico della Tangenziale a vantaggio del Passante.

- 87 La Commissione ritiene che né la circostanza che la concessionaria di un tratto di autostrada percepisca un pedaggio né la circostanza che detto pedaggio sia aumentato comportino un trasferimento di risorse di Stato.
- 88 A tale proposito occorre sottolineare che la ricorrente non afferma che le condizioni della Convenzione di concessione per il Passante, conclusa il 30 gennaio 2009 fra l'ANAS e la CAV, costituirebbero un aiuto di Stato in quanto sussisterebbe uno squilibrio fra gli obblighi della CAV a titolo della menzionata Convenzione, da un lato, e i vantaggi che quest'ultima potrebbe trarre dalla concessione, dall'altro. La censura dedotta dalla ricorrente si limita, infatti, alla questione dell'aumento del pedaggio sulla Tangenziale e della destinazione degli introiti derivanti dal citato incremento al rimborso dei costi di costruzione del Passante.
- 89 Come constatato nel precedente punto 33, la decisione impugnata è una decisione ex articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, poiché consiste nella constatazione della Commissione, in esito alla fase preliminare di esame, secondo cui l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale non costituisce un aiuto. La ricorrente fa valere, in sostanza, che la Commissione avrebbe, al contrario, dovuto constatare che la misura in parola costituiva un aiuto di Stato.
- 90 L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE dichiara incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Sulle circostanze di fatto nel caso di specie

- 91 In via preliminare, è necessario circoscrivere le modalità dell'incremento in questione del pedaggio e dell'utilizzo di quanto derivante da detto aumento.
- 92 L'aumento del pedaggio sulla Tangenziale è stato deciso per la prima volta dalla delibera n. 128 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), del 6 aprile 2006 (GURI n. 142, del 21 giugno 2006, pag. 16). Tale atto autorizza infatti «l'inserimento, negli (...) atti aggiuntivi alle vigenti convenzioni con le società che gestiscono le autostrade interferenti con il "Passante di Mestre", delle clausole che prevedono l'isopedaggio (...) al fine di (...) garantire nel tempo il flusso di risorse necessarie per la realizzazione del passante». Dal fascicolo risulta che il principio dell'«isopedaggio» significa che gli automobilisti in transito, nei due sensi di percorrenza, fra Padova e Trieste e fra Padova e Belluno possono scegliere fra due itinerari senza che vi sia la benché minima differenza quanto al prezzo del pedaggio.
- 93 L'importo dell'aumento del pedaggio è stato fissato dalla delibera n. 3 del CIPE, del 26 gennaio 2007 (GURI n. 96, del 26 aprile 2007, pag. 79). Conformemente a tale atto, l'aumento doveva consistere nell'aggiungere, al chilometraggio effettivo percorso dal traffico in transito, nei due sensi, sulla Tangenziale, sia sul tratto Padova-Trieste che sul tratto Padova-Belluno, una distanza fittizia, pari a km 10,14 a partire dal 1° febbraio 2007 e a km 20,28 a partire dal 1° gennaio 2008.
- 94 A causa di un ritardo nell'apertura del Passante tali date sono state sostituite con quelle del 1° maggio 2008 e del 1° gennaio 2009 dalla delibera n. 24 del CIPE, del 27 marzo 2008 (GURI n. 157, del 7 luglio 2008, pag. 55).
- 95 Conformemente alle disposizioni delle delibere citate ai punti precedenti, le modalità dell'aumento del pedaggio sono state riportate nelle convenzioni di concessione fra l'ANAS, da una parte, e le società che gestiscono la Tangenziale e il Passante, dall'altra.

- 96 Conformemente all'articolo 4 della Convenzione di concessione per il Passante, conclusa il 30 gennaio 2009 fra l'ANAS e la CAV (in prosieguo: la «Convenzione»), la concessione relativa al Passante scadrà il 31 dicembre 2032. Ai sensi dell'articolo 6.2 della Convenzione, la CAV, in particolare, si è impegnata a rimborsare all'ANAS, fino al 30 giugno 2010, la totalità dei costi da quest'ultima sostenuti per la realizzazione della costruzione del Passante. Risulta, infatti, dal fascicolo e, segnatamente, dall'articolo 3.2, lettera d), della Convenzione, che la costruzione del Passante, in un primo tempo, è stata finanziata dall'ANAS.
- 97 Dall'articolo 6.4 della Convenzione discende che, quale corrispettivo, la CAV potrà beneficiare:
- in primo luogo, di quanto derivante dall'aumento del pedaggio applicato sulla Tangenziale;
 - in secondo luogo, degli introiti del pedaggio sul Passante;
 - in terzo luogo, a partire dal 30 novembre 2009, degli introiti derivanti dalla precedente concessione della SAVP, riassegnata alla CAV, su una parte della Tangenziale;
 - in quarto luogo, degli introiti derivanti dalle sub-concessioni relative alle aree di servizio.
- 98 Quindi, in fin dei conti, quanto derivante dall'aumento del pedaggio applicato sulla Tangenziale e gli altri elementi citati al punto precedente consentono allo Stato italiano di recuperare le somme erogate per la costruzione del Passante.
- 99 Relativamente ai dettagli dell'aumento del pedaggio, l'articolo 6.4 della Convenzione riprende, in sostanza, le disposizioni delle delibere del CIPE menzionate nei precedenti punti 93 e 94, prevedendo di aggiungere, al chilometraggio effettivo percorso dal traffico in transito, nei due sensi, sulla Tangenziale, sia sul tratto Padova-Trieste che sul tratto Padova-Belluno, una distanza fittizia pari a km 10,14 a partire dal 1° maggio 2008 e a km 20,28 a partire dal 1° gennaio 2009. Secondo le indicazioni fornite dalla CAV nella risposta ai quesiti scritti del Tribunale e confermate oralmente dalle parti in udienza, tale aumento diminuirà progressivamente, conformemente al piano economico-finanziario allegato alla Convenzione, fino al termine della stessa. Il chilometraggio aggiuntivo era quindi pari a km 19,88 nel 2010, a km 19,48 nel 2011 e a km 19,1 dal 1° gennaio 2012.
- 100 Quanto alle modalità di riscossione e di trasferimento degli importi percepiti sulla base del chilometraggio aggiuntivo, le parti hanno indicato in modo concordante, in risposta ai quesiti posti per iscritto dal Tribunale, che le somme di cui trattasi sono rimosse dalle concessionarie che gestiscono le stazioni di esazione del pedaggio in discussione – ossia la Autovie Venete per la stazione di Venezia-Est, la Autostrade per l'Italia per la stazione di Venezia-Nord e la CAV per la stazione di Venezia-Padova – o in loro nome da una società detenuta dalla Autostrade per l'Italia, per essere successivamente trasferite alla CAV secondo le modalità stabilite nella Convenzione d'interconnessione sottoscritta dalle varie concessionarie.
- 101 Tali modalità variano in funzione del mezzo di pagamento utilizzato dall'utente:
- in caso di pagamento in contanti o tramite carta di credito, le somme di cui trattasi sono incassate dalla concessionaria che gestisce la stazione di esazione del pedaggio interessata, che le trasferisce direttamente alla CAV (per la stazione di Venezia-Padova gestita dalla CAV, si tratta di un trasferimento contabile interno alla CAV);
 - in caso di pagamento tramite telepedaggio (telepass) o tramite carta prepagata (Viacard), sistemi gestiti dalla società Telepass SpA, controllata dalla Autostrade per l'Italia, le somme di cui trattasi sono incassate dalla Telepass e successivamente trasferite alla CAV.

Sul criterio relativo alle risorse di Stato

- 102 Relativamente alla qualificazione come aiuto di Stato dell'aumento del pedaggio sulla Tangenziale, le parti sono anzitutto in disaccordo sulla questione se detta misura comporti un trasferimento di risorse statali a vantaggio della CAV quale concessionaria del Passante.
- 103 In primo luogo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che solo i vantaggi accordati direttamente o indirettamente mediante risorse di Stato sono considerati aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La distinzione operata da tale norma fra gli «aiuti concessi dallo Stato» e gli aiuti concessi «per mezzo di risorse statali» non significa che tutti i vantaggi concessi da uno Stato costituiscano aiuti, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno finanziati tramite risorse statali, ma è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto sia gli aiuti direttamente concessi dagli Stati sia quelli concessi da enti pubblici o privati, designati o istituiti dagli Stati (v. sentenza della Corte del 13 marzo 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Racc. pag. I-2099, punto 58 e la giurisprudenza ivi citata).
- 104 In secondo luogo, quanto alla nozione di risorse statali, occorre rammentare che dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE comprende tutti gli strumenti pecuniari che le autorità pubbliche possono realmente usare per sostenere imprese, a prescindere dal fatto che tali strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato. Pertanto, anche se le somme corrispondenti alla misura in oggetto non sono permanentemente in possesso delle autorità pubbliche, il fatto che restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate come risorse statali (v., in tal senso, sentenze della Corte del 16 maggio 2000, *Francia/Ladbroke Racing e Commissione*, C-83/98 P, Racc. pag. I-3271, punto 50, e del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione*, C-482/99, Racc. pag. I-4397, punto 37).
- 105 Orbene, nel caso di specie, come rilevato nei precedenti punti 100 e 101, le somme corrispondenti a quanto derivante dall'aumento del pedaggio sono versate direttamente alla CAV o dalla Autovie Venete e dalla Autostrade per l'Italia o dalla Telepass, quali società private. Le somme in questione circolano quindi direttamente ed esclusivamente fra società private, senza che alcun organismo pubblico ne acquisisca, nemmeno in modo temporaneo, il possesso o il controllo. Di conseguenza, non si tratta di risorse statali ai sensi della giurisprudenza citata nei precedenti punti 103 e 104.
- 106 Dal momento che il criterio relativo alla destinazione delle risorse statali non è soddisfatto, è d'uopo constatare, senza che sia necessario prendere in esame gli altri elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, che l'aumento del pedaggio sulla Tangenziale, nonché la destinazione di quanto derivante da tale aumento al rimborso dei costi di costruzione del Passante, sulla base della Convenzione, non costituiscono un aiuto di Stato.
- 107 Si deve pertanto respingere la censura relativa ad una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, nonché il secondo motivo e il ricorso nel complesso.

Sulle spese

- 108 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Inoltre, conformemente all'articolo 87, paragrafo 3, primo comma, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

109 Poiché la ricorrente è rimasta soccombente nel merito e la Commissione è rimasta parzialmente soccombente riguardo alle eccezioni di irricevibilità da essa sollevate, occorre decidere che ognuna delle due parti sopporterà la metà delle spese dell'altra. La ricorrente sopporterà inoltre le spese della CAV in quanto interveniente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **L'Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) sopporterà la metà delle proprie spese, la metà di quelle sostenute dalla Commissione europea e la totalità di quelle sostenute dalla Concessioni autostradali Venete – CAV SpA.**
- 3) **La Commissione supporterà la metà delle proprie spese, nonché la metà di quelle sostenute dall'Aiscat.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 gennaio 2013.

Firme

Indice

Fatti	2
Procedimento e conclusioni delle parti	3
In diritto	4
A – Sulla ricevibilità	4
1. Sulla prima eccezione di irricevibilità, relativa alla circostanza che la decisione impugnata non costituirebbe un atto impugnabile.....	4
2. Sulla seconda eccezione di irricevibilità, relativa alla mancanza di legittimazione ad agire della ricorrente.....	6
Sullo scopo del presente ricorso	8
Sugli interessi difesi dalla ricorrente nell'ambito del presente ricorso.....	8
Sul danno individuale sofferto dalle associate della ricorrente.....	10
– Sull'attribuzione senza gara della concessione per il Passante.....	11

– Sull’aumento del pedaggio sulla Tangenziale	12
3. Conclusione sulla ricevibilità	14
B – Nel merito	14
1. Sul primo motivo, relativo alla violazione delle forme sostanziali, al difetto e alla contraddittorietà della motivazione e alla violazione dell’articolo 107 TFUE, riguardo all’aggiudicazione diretta alla CAV della concessione relativa alla realizzazione e alla gestione del Passante	14
2. Sul secondo motivo, relativo alla violazione delle forme sostanziali, al difetto e alla contraddittorietà della motivazione, allo snaturamento dei fatti e alla violazione dell’articolo 107 TFUE, riguardo all’aumento del pedaggio sulla Tangenziale.....	14
a) Sulle censure relative alla violazione delle forme sostanziali, alla violazione dell’obbligo di motivazione e allo snaturamento dei fatti	14
b) Sulla censura relativa alla violazione dell’articolo 107 TFUE	14
Sulle circostanze di fatto nel caso di specie	15
Sul criterio relativo alle risorse di Stato.....	17
Sulle spese	17