



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

15 de janeiro de 2013*

«Auxílios de Estado — Concessão direta das obras de construção e da gestão posterior de um troço de autoestrada — Decisão de arquivamento da denúncia — Recurso de anulação — Ato suscetível de recurso — Legitimidade — Afetação individual — Admissibilidade — Conceito de auxílio — Recursos de Estado»

No processo T-182/10,

Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), com sede em Roma (Itália), representada por M. Maresca, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Rossi e D. Grespan, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Concessioni autostradali Venete — CAV SpA, representada por C. Malinconico e P. Clarizia, advogados,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação da decisão da Comissão de 10 de fevereiro de 2010 que rejeitou uma denúncia apresentada pela recorrente relativa a auxílios de Estado ilegais concedidos pela República Italiana à CAV,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: I. Pelikánová (relatora), presidente, K. Jürimäe e M. van der Woude, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 20 de junho de 2012,

profere o presente

* Língua do processo: italiano.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Por carta de 10 de julho de 2008 (a seguir «denúncia»), dirigida à Comissão das Comunidades Europeias, a recorrente, Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat), denunciava, nomeadamente, a violação, pelo Governo italiano, das regras da União relativas ao acesso ao mercado, à concorrência e aos auxílios de Estado. No entender da recorrente, as autoridades italianas atribuíram diretamente, através do artigo 2.º, n.º 290, da Lei n.º 244, de 24 de dezembro de 2007 (suplemento ordinário do GURI n.º 300, de 28 de dezembro de 2007), à interveniente, a sociedade Concessioni autostradali Venete — CAV SpA, na qual a Região do Veneto (Itália) e a Azienda nazionale autonoma delle strade SpA (ANAS), que pertence ao Estado italiano, têm uma participação, a concessão da gestão e da manutenção habitual e extraordinária do troço da autoestrada A4, denominado «Passante di Mestre» (a seguir «Passante»).
- 2 O Passante é um troço de autoestrada, que abriu ao público em 8 de fevereiro de 2009, que os utentes podem tomar em substituição da autoestrada A57, denominada «Tangenziale di Mestre», e/ou da autoestrada A27, para estabelecer a ligação, nos dois sentidos, entre Pádua (Itália) e Belluno (Itália), no Norte, ou Trieste (Itália), a Leste. A construção deste troço de autoestrada pretendia resolver os problemas de congestionamento que conheciam as autoestradas A57 e A27. Para efeitos do presente acórdão, a designação «Tangenziale» aplicar-se-á aos troços das autoestradas A57 e A27 que podem ser evitados tomando o Passante.
- 3 Por carta de 4 de novembro de 2009, assinada pela diretora da Direção «Mercado Interno e Desenvolvimento Sustentável», da Direção-Geral (DG) «Energia e Transportes», a Comissão informou a recorrente de que, com base nas informações de que dispunha e, em especial, à luz das disposições dos contratos relativos à gestão do Passante pela CAV, estava excluído qualquer benefício injustificado a favor desta. Além disso, indicava, no fim desta carta, que a mesma tinha sido enviada em conformidade com o artigo 20.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º] CE (JO L 83, p. 1).
- 4 Por carta de 12 de novembro de 2009, a recorrente insistiu na sua denúncia, pedindo à Comissão que apreciasse a concessão em questão a favor da CAV sob o aspeto da adjudicação sem concurso da realização e da gestão do Passante, bem como sob o aspeto do aumento de portagens nas autoestradas A57 e A27, que constituíam uma via alternativa ao Passante.
- 5 Nessa carta, a recorrente salientava em especial, no que toca à alegada violação das regras relativas aos auxílios de Estado, que o montante da portagem na Tangenziale tinha sido aumentado, para assegurar a equivalência da portagem para os utentes entre o trajeto completo efetuado nas duas secções, apesar de o trajeto do Passante ser mais longo que o da Tangenziale. Uma vez que o produto deste aumento serviu para financiar a realização do Passante, a CAV, enquanto operadora da Passante, beneficiaria de um auxílio de Estado.
- 6 Por carta de 10 de fevereiro de 2010, assinada novamente pela diretora da Direção «Mercado Interno e Desenvolvimento Sustentável» da DG «Energia e Transportes» (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão respondeu a essa nova carta, baseando-se uma vez mais no artigo 20.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999.
- 7 Na decisão impugnada, em primeiro lugar, a Comissão indicou, no que tocava à adjudicação sem concurso da concessão em causa, ter concluído, em 14 de abril de 2009, o processo de infração n.º 2008/4721, iniciado a esse propósito, uma vez que estavam preenchidos os requisitos exigidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para uma adjudicação direta da concessão à CAV.

- 8 Referindo-se, em segundo lugar, à alegada violação das regras aplicáveis aos auxílios de Estado, a Comissão indicou que as informações de que dispunha não demonstravam existir uma violação do artigo 7.º, n.º 9, da Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas (JO L 187, p. 42), conforme alterada. Além disso, uma vez que a portagem era paga diretamente à CAV pelos utentes da Tangenziale, não pareciam estar implicados recursos estatais. Por outro lado, as obrigações impostas à CAV nas diferentes disposições contratuais relativas à concessão eram suscetíveis de excluir qualquer benefício indevido a favor da CAV.
- 9 Por último, em terceiro lugar, a Comissão considerou que o facto de o Governo italiano ter recuperado, através da adjudicação da concessão à CAV enquanto empresa detida por poderes públicos, um mercado anteriormente liberalizado, ou seja, o mercado das autoestradas com portagem, não implicava necessariamente a concessão de um auxílio de Estado a favor da CAV.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 10 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de abril de 2010, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 11 Por requerimento separado entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de julho de 2010, a Comissão suscitou uma exceção de inadmissibilidade, ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. A recorrente apresentou observações quanto à exceção suscitada pela Comissão em 30 de julho de 2010.
- 12 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de dezembro de 2010, a CAV requereu a sua intervenção no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. A Comissão e a recorrente apresentaram observações quanto à admissibilidade do pedido de intervenção, respetivamente, em 19 de janeiro e em 2 de fevereiro de 2011.
- 13 Por despacho de 28 de fevereiro de 2011, o Tribunal Geral (Quarta Secção) reservou para final o conhecimento da exceção de inadmissibilidade e a decisão quanto às despesas.
- 14 Por despacho de 2 de março de 2011, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da CAV, em apoio dos pedidos da Comissão.
- 15 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quarta Secção) decidiu dar início à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, colocou, por escrito, questões às partes. As partes responderam a essas questões no prazo fixado.
- 16 Na audiência de 20 de junho de 2012, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral. Na sequência desta audiência, por despacho de 11 de julho de 2012, o Tribunal Geral (Quarta Secção) reiniciou a fase oral. Na mesma data, a título de medidas de organização do processo, o Tribunal Geral convidou a recorrente a apresentar determinados documentos. A recorrente deu cumprimento a esse pedido no prazo fixado. A interveniente e a Comissão apresentaram observações sobre os documentos apresentados, respetivamente, em 2 e 27 de agosto de 2012.
- 17 Em 29 de agosto de 2012, o Tribunal Geral encerrou a fase oral.
- 18 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne anular a decisão impugnada.

19 A Comissão, apoiada pela CAV, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso inadmissível;
- a título subsidiário, negar-lhe provimento;
- condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

A — Quanto à admissibilidade

20 A Comissão suscita dois fundamentos de inadmissibilidade, baseados, em primeiro lugar, no facto de a decisão impugnada não constituir um ato recorrível na aceção do artigo 263.º TFUE e, em segundo, na falta de legitimidade da recorrente.

1. Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, baseado no facto de a decisão impugnada não constituir um ato suscetível de recurso

21 A Comissão alega, no essencial, que a decisão impugnada se limita a informar a recorrente, de acordo com o artigo 20.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999, de que a Comissão não se podia pronunciar porque, à luz das informações na sua posse, não lhe parecia que o caso implicasse a concessão de um auxílio ilegal. No entender da Comissão, deve distinguir-se esta hipótese daquela a que se refere o terceiro período do mesmo número, em que a Comissão, na sequência de uma denúncia, deu início à fase preliminar de análise no termo da qual adotou uma decisão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999, e de tal informa o denunciante.

22 Ora, no presente caso, relativamente ao mérito da decisão impugnada, no tocante aos três aspetos respeitantes a uma possível incompatibilidade com as regras em matéria de auxílios de Estado suscitados pela recorrente na sua denúncia, nenhum deles se baseia em elementos suficientes que permitam concluir pela existência de circunstâncias pertinentes para efeitos de um possível exame na aceção das regras em vigor quanto aos auxílios de Estado.

23 Por último, segundo a Comissão, numerosas razões de natureza formal impedem que se possa considerar a decisão impugnada um ato suscetível de recurso. Assim, salienta, em primeiro lugar, que apenas um diretor da DG «Energia e Transportes» se pronunciou sobre a denúncia, e não a Comissão em si, como órgão colegial; em segundo lugar, que a decisão impugnada não é dirigida ao Estado-Membro em causa como devem sê-lo todas as decisões em matéria de auxílios de Estado; e em terceiro lugar, que faz expressamente referência ao artigo 20.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999, convidando a denunciante, se assim o entendesse, a continuar o diálogo com os seus serviços.

24 A recorrente alega, no essencial, que resulta da decisão impugnada que a Comissão adotou uma posição definitiva sobre a inexistência, no presente caso, de auxílios de Estado e, conseqüentemente, recusou iniciar o procedimento formal de investigação. Nestas circunstâncias, os argumentos de ordem formal invocados pela Comissão são irrelevantes.

25 Importa realçar que a posição da Comissão se resume, no essencial, a considerar que, em resposta a uma denúncia em matéria de auxílios de Estado, tem a possibilidade ou de iniciar a fase de análise preliminar que levará a uma decisão na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999 ou, se

entender que não há razões suficientes para se pronunciar sobre o caso, de arquivar a denúncia sem iniciar a fase preliminar. Nesta última hipótese, o denunciante não dispõe de uma via de recurso para se opor ao arquivamento da denúncia.

- 26 Ora, impõe-se constatar que esta posição foi invalidada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 27 Com efeito, o Tribunal de Justiça decidiu que o exame de uma denúncia em matéria de auxílios de Estado desencadeia necessariamente a fase de análise preliminar que a Comissão é obrigada a encerrar através da adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999. Na hipótese em que a Comissão verifica, na sequência da análise de uma denúncia, que a investigação não permite concluir pela existência de um auxílio de Estado, recusa implicitamente dar início ao procedimento formal de investigação, medida que é impossível qualificar de simples medida provisória (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, Colet., p. I-11911, n.ºs 49 a 51 e 53).
- 28 Assim, uma vez que o denunciante apresentou observações complementares na sequência de uma primeira carta da Comissão que o informava, nos termos do artigo 20.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999, que considera não haver razões suficientes para se pronunciar sobre o caso, a Comissão está obrigada, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, deste regulamento, a encerrar a fase de análise preliminar através da adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 4.º, n.ºs 2, 3 ou 4 desse regulamento, a saber, uma decisão que declare a inexistência de auxílio, ou a não levantar objeções ou a dar início ao procedimento formal de investigação (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de julho de 2008, Athinaiki Techniki/Comissão, C-521/06 P, Colet., p. I-5829, n.º 40).
- 29 Além disso, para determinar se um ato da Comissão constitui uma tal decisão, há que ter em conta unicamente a substância do mesmo e não o facto de ele preencher ou não determinados requisitos de forma, de contrário a Comissão poderia subtrair-se à fiscalização do juiz mediante o simples incumprimento desses requisitos de forma (acórdão Athinaiki Techniki/Comissão, referido no n.º 28 *supra*, n.ºs 44 a 46).
- 30 Em especial, decorre desta jurisprudência que há que rejeitar o argumento da Comissão segundo o qual a obrigação de tomar uma decisão no termo da fase de análise preliminar, ou a qualificação jurídica da sua atitude perante uma denúncia, está sujeita a um requisito relativo à qualidade de informações apresentadas pelo denunciante, ou seja, a sua relevância e carácter minucioso. O reduzido nível de qualidade das informações apresentadas para sustentar uma denúncia não pode, assim, dispensar a Comissão da sua obrigação de iniciar a fase de análise preliminar nem de encerrar esta análise com uma decisão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999.
- 31 Importa acrescentar, por outro lado, que, contrariamente aos argumentos formulados pela Comissão, uma tal interpretação do acórdão NDSHT/Comissão, referido no n.º 27 *supra*, não lhe impõe uma obrigação de análise excessiva nos casos em que as informações fornecidas pelo denunciante são vagas ou se referem a um domínio muito amplo. Com efeito, se os acórdãos Athinaiki Techniki/Comissão, referido no n.º 28 *supra*, e NDSHT/Comissão, referido no n.º 27 *supra*, declaram, designadamente, a obrigação da Comissão de iniciar, após a receção de uma denúncia em matéria de auxílios de Estado, a fase de análise preliminar e o seu encerramento com uma decisão formal, esses acórdãos não contêm, em contrapartida, nenhuma indicação quanto ao alcance da instrução que a Comissão deve levar a cabo no âmbito da referida fase de análise preliminar.
- 32 No presente caso, a recorrente tinha já apresentado observações complementares na sequência de uma primeira informação da Comissão, nos termos do artigo 20.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 659/1999, informando-a de que não pretendia dar seguimento à denúncia. Nestas circunstâncias, a Comissão estava obrigada a tomar uma decisão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999.

Como resulta da jurisprudência acima referida no n.º 29, para determinar se a decisão impugnada é uma tal decisão, importa unicamente avaliar se, tendo em conta a sua substância e a intenção da Comissão, esta tomou a decisão definitiva quanto às medidas denunciadas pela recorrente.

- 33 Ora, a decisão impugnada contém uma tal posição definitiva. Com efeito, verificou-se, no termo de uma análise das circunstâncias do caso vertente, que «não parece que estejam em causa recursos estatais» e que «[é] assim evidente que a CAV não retira qualquer benefício suplementar injustificado». A Comissão acrescentou, referindo-se especificamente à circunstância de o Governo italiano ter «recuperado» um mercado que anteriormente estava liberalizado, que tal não implicava necessariamente que tivesse sido concedido à CAV um auxílio de Estado. A Comissão tomou, assim, claramente posição no sentido de que, em seu entender, as medidas denunciadas pela recorrente, como especificadas nas suas observações complementares, não constituíam um auxílio de Estado. Por conseguinte, deve qualificar-se a decisão impugnada de decisão adotada ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999, nos termos do qual, «[q]uando, após análise preliminar, a Comissão considerar que a medida notificada não constitui um auxílio, fará constar esse facto por via de decisão».
- 34 Importa acrescentar que, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 29, a inobservância manifesta das formalidades exigidas para uma decisão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999 não constitui obstáculo a uma tal qualificação.
- 35 Por conseguinte, o primeiro fundamento de inadmissibilidade suscitado pela Comissão deve ser julgado improcedente.

2. Quando ao segundo fundamento de inadmissibilidade, baseado na falta de legitimidade da recorrente

- 36 A Comissão alega que a recorrente contesta unicamente quanto ao mérito a apreciação dos seus serviços relativamente à insuficiência de elementos adequados para prosseguir o exame da denúncia, invocando fundamentos baseados na violação de formalidades essenciais, na falta de fundamentação, na violação do artigo 107.º TFUE e na desvirtuação dos factos. Em contrapartida, em ponto algum do seu recurso a recorrente se referia à proteção dos seus direitos processuais ou a eventuais indicações demonstrando a existência de sérias dificuldades que os serviços da Comissão tivessem encontrado no momento da avaliação preliminar das alegadas medidas de auxílio. A Comissão realça, neste contexto, não caber ao Tribunal Geral requalificar as acusações suscitadas quanto ao mérito da decisão de acusações visando a proteção dos direitos processuais da recorrente. Por conseguinte, a Comissão entende que a recorrente deve demonstrar que a decisão impugnada lhe diz diretamente respeito, o que não fez no presente caso.
- 37 Além disso, não resulta do recurso se a recorrente atua no sentido de conseguir a proteção dos seus próprios interesses enquanto associação ou, pelo contrário, com o objetivo da proteção dos interesses de uma ou várias empresas que poderia representar. A recorrente não dá nenhum esclarecimento quanto às empresas que representa e também não indica estar mandatada para agir em nome dessas empresas.
- 38 A recorrente contesta estes argumentos, alegando que é notório que representa as sociedades, entidades e agrupamentos que obtiveram concessões para a construção e/ou exploração de autoestradas e de túneis rodoviários em Itália.
- 39 No presente caso, em primeiro lugar, intervém para proteger o interesse dos seus 23 membros no que toca à privação da possibilidade de participar num concurso para a concessão do Passante, adjudicado diretamente à CAV. Em segundo lugar, atua no interesse de três dos seus membros, a saber, a Società delle autostrade di Venezia e Padova SpA (a seguir «SAVP»), a Autovie Venete SpA e a Autostrade per

l'Italia SpA, que são cada um deles concessionários para uma secção da Tangenziale e que são nomeadamente lesados na sua posição de mercado pelo desvio da circulação automóvel para o Passante, em resultado do aumento da portagem na Tangenziale.

- 40 Segundo jurisprudência assente, os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que esta lhes diz individualmente respeito se a mesma os prejudicar em razão de determinadas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário dessa decisão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colet. 1962-1964, pp. 279, 284; de 13 de dezembro de 2005, Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Colet., p. I-10737, n.º 33; e de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, Colet., p. I-10505, n.º 26).
- 41 Tratando-se de uma decisão da Comissão em matéria de auxílios de Estado, importa recordar que, no âmbito do procedimento de controlo desses auxílios previsto no artigo 108.º TFUE, é preciso distinguir entre, por um lado, a fase preliminar de investigação dos auxílios instituída pelo n.º 3 deste artigo, que tem apenas por objetivo permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade parcial ou total do auxílio em causa, e, por outro, a fase da investigação a que se refere o n.º 2 do mesmo artigo. É apenas no âmbito desta fase, que se destina a permitir à Comissão obter uma informação completa sobre todos os dados do caso, que o Tratado prevê a obrigação de a Comissão dar aos interessados a oportunidade de apresentarem as suas observações (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colet., p. I-1719, n.º 38; Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, referido no n.º 40 *supra*, n.º 34; e British Aggregates/Comissão, referido no n.º 40 *supra*, n.º 27).
- 42 Daqui resulta que, sempre que, sem iniciar o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, a Comissão concluir, através de uma decisão adotada com base no n.º 3 do mesmo artigo, que um auxílio é compatível com o mercado interno, os beneficiários dessas garantias processuais só podem conseguir que elas sejam respeitadas se tiverem a possibilidade de impugnar essa decisão perante o juiz da União. Por estas razões, este julga admissível um recurso de anulação de tal decisão, interposto por um interessado na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, quando o recorrente pretenda, com a sua interposição, salvaguardar os direitos processuais que lhe são conferidos por esta última disposição (v. acórdãos Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, referido no n.º 40 *supra*, n.º 35 e jurisprudência referida, e British Aggregates/Comissão, referido no n.º 40 *supra*, n.º 28).
- 43 Em contrapartida, se o recorrente puser em causa a correção da decisão de apreciação do auxílio enquanto tal, o simples facto de poder ser considerado interessado, na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, não basta para que o recurso seja julgado admissível. Deve também demonstrar que tem um estatuto específico, na aceção da jurisprudência do acórdão Plaumann/Comissão, referido no n.º 40 *supra*. Será esse o caso, nomeadamente, se a posição no mercado do recorrente for substancialmente afetada pelo auxílio objeto da decisão em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão, 169/84, Colet., p. 391, n.ºs 22 a 25; Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, referido no n.º 40 *supra*, n.º 37; e de 9 de julho de 2009, 3F/Comissão, C-319/07 P, Colet., p. I-5963, n.º 34).

Quanto ao objetivo do presente recurso

- 44 No presente caso, em primeiro lugar, concluiu-se, no n.º 33 *supra*, que a decisão impugnada é uma decisão, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999, em que a Comissão se recusou a iniciar o procedimento formal de investigação no que toca ao alegado auxílio ilegal.

- 45 Em segundo lugar, importa notar que os pedidos apresentados pela recorrente no Tribunal Geral e os fundamentos suscitados em apoio dos mesmos visam obter a anulação da decisão impugnada quanto ao mérito, dado que os factos referidos na sua denúncia constituíam um auxílio incompatível com o mercado interno. Com efeito, os dois fundamentos apresentados pela recorrente têm por título, por um lado, «Violação de formalidades essenciais. Falta e contradição dos fundamentos. Violação do artigo [107.º TFUE] pela adjudicação direta da concessão da construção e da gestão do Passante di Mestre à CAV» e, por outro, «Violação de formalidades essenciais. Falta e contradição dos fundamentos. Desvirtuação dos factos. Violação do artigo [107.º TFUE] através do aumento das tarifas na [Tangenziale]». Por outro lado, nos desenvolvimentos apresentados quanto a estes dois fundamentos, expôs essencialmente as razões pelas quais considerava que as medidas por ela contestadas deviam ser qualificadas de auxílios de Estado. Em contrapartida, a recorrente não pediu a anulação da decisão impugnada porque a Comissão tivesse violado a obrigação de iniciar o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE ou porque lhe tivesse sido negado o seu direito a ser associada a este procedimento, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 41, com violação da referida disposição.
- 46 Há que acrescentar, a este propósito, que esta conclusão não pode ser invertida pelo argumento da recorrente segundo o qual o aspeto da proteção dos direitos processuais está «intrinsecamente ligado» ao recurso por ela interposto, se bem que tal não esteja expressamente indicado. Com efeito, o Tribunal de Justiça realçou, em circunstâncias comparáveis às do caso vertente, que o Tribunal Geral não pode requalificar os fundamentos invocados pela recorrente, alterando dessa forma o objeto do litígio que lhe foi submetido (acórdão Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, referido no n.º 40 *supra*, n.ºs 44 e 45).
- 47 Por conseguinte, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 43, a recorrente deve demonstrar que tem um estatuto específico na aceção do acórdão Plaumann/Comissão, referido no n.º 40 *supra*.
- 48 Há que recordar, a este respeito, que uma associação profissional encarregada de defender os interesses coletivos dos seus membros só pode ser autorizada a interpor recurso de anulação de uma decisão final da Comissão em matéria de auxílios de Estado em duas circunstâncias, ou seja, em primeiro lugar, se as empresas que representa ou algumas delas tiverem legitimidade a título individual e, em segundo lugar, se puder fazer valer um interesse próprio, designadamente por a sua posição de negociadora ter sido afetada pelo ato cuja anulação é pedida (acórdãos do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 1996, AIUFASS e AKT/Comissão, T-380/94, Colet., p. II-2169, n.º 50; de 9 de setembro de 2009, Diputación Foral de Álava e o./Comissão, T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 e T-270/01, Colet., p. II-3029, n.º 108; e despacho do Tribunal Geral de 29 de março de 2012, Asociación Española de Banca/Comissão, T-236/10, n.º 19).

Quanto aos interesses defendidos pela recorrente no quadro do presente recurso

- 49 No caso vertente, a Comissão não contesta que a recorrente — como indica aliás o seu nome — é uma organização representativa dos concessionários de construção e de gestão de autoestradas em Itália. Em contrapartida, alega que a interposição do presente recurso não faz parte dos objetivos estatutários da recorrente.
- 50 A este respeito, cabe realçar que o artigo 3.º, alínea a), dos estatutos da recorrente dispõe que esta tem como finalidade «estudar os problemas técnicos, administrativos, financeiros, jurídicos e fiscais, que apresentem um interesse geral para os seus membros no setor das autoestradas e dos túneis adjudicados em regime de concessão, bem como no setor das infraestruturas de transporte em geral adjudicadas em concessão, e determinar os critérios e as modalidades a seguir tendo em vista a sua

resolução». Embora esta formulação não preveja exatamente a interposição de um recurso no Tribunal Geral, tal habilitação é contudo implicitamente abrangida pela missão de «estudar os problemas administrativos e jurídicos» e «determinar as modalidades a seguir tendo em vista a sua resolução».

- 51 Esta interpretação encontra confirmação na ata n.º 275 do conselho de administração da recorrente, de 22 de maio de 2008, que esta apresentou. Decorre designadamente deste documento que, com base numa nota intitulada «CAV — Ações da Aiscat com vista à proteção do mercado da construção e da gestão das infraestruturas de autoestrada», a adjudicação da concessão do Passante e o aumento da portagem na Tangenziale foram debatidos no conselho de administração, no qual participavam, designadamente, os representantes da SAVP, Autovie Venete e Autostrade per l'Italia. A referida ata contém nomeadamente a seguinte passagem:

«CAV

O presidente, ao abordar a questão da CAV, sociedade mista constituída pela ANAS e pela Região do Veneto, e as ações da Aiscat com vista à proteção do mercado da construção e da gestão das infraestruturas nas autoestradas, anuncia que [a recorrente] tem o dever de acionar um meio legal, um recurso baseado na ilegalidade à luz do direito comunitário, sob variados aspetos, da aplicação do artigo 2.º, n.º 290, da Lei n.º 244, de 24 de dezembro de 2007.

O Conselho está de acordo.»

- 52 Esta ata permite concluir que os representantes dos membros da recorrente que participaram na reunião de 22 de maio de 2008 partiam do princípio de que as adjudicações estatutárias da recorrente podiam incluir, eventualmente, a interposição de um recurso. Nestas circunstâncias, contrariamente ao argumento da Comissão, é irrelevante a falta de indicação, na ata da referida reunião, de uma habilitação específica para a interposição do presente recurso da decisão impugnada, que não tinha sido ainda adotada à data da reunião de 22 de maio de 2008.
- 53 Por outro lado, contrariamente ao que parece considerar a Comissão, não é necessário que uma associação cujas finalidades estatutárias incluem a defesa dos interesses dos seus membros disponha, além disso, de um mandato ou procuração específicos, emitidos pelos membros cujos interesses defende, para lhe ser reconhecida a legitimidade para ser parte nos órgãos jurisdicionais da União.
- 54 Do mesmo modo, uma vez que a interposição de um recurso é abrangida pela missão estatutária da recorrente, o facto de alguns dos seus membros se poderem, posteriormente, distanciar da interposição de um recurso não é de molde a suprimir a respetiva legitimidade. Assim, a carta do representante da Autovie Venete de 31 de julho de 2012, apresentada pela interveniente, na qual declara que a Autovie Venete não tem nenhum interesse no presente recurso, é irrelevante para efeitos de apreciação da legitimidade da recorrente.
- 55 Por último, resulta inequivocamente dos autos que a recorrente atua, no âmbito do presente recurso, para proteger não os seus próprios interesses enquanto associação, mas os interesses dos seus membros. A este respeito, por um lado, cumpre realçar que a recorrente menciona no recurso a distorção da concorrência a que devem fazer face, em seu entender, «os atores presentes no mercado [das concessões de autoestradas]» devido à adjudicação da concessão à CAV sem concurso. Por outro lado, identifica três sociedades que são particularmente prejudicadas pelos aumentos de tarifas das portagens na Tangenziale, uma vez que cada uma delas detém a concessão para uma secção da Tangenziale, ou seja, a SAVP, a Autovie Venete e a Autostrade per l'Italia. As declarações da recorrente nas observações quanto à exceção de inadmissibilidade em que declara expressamente não proteger os seus próprios interesses, mas os dos seus membros, mais não fazem do que confirmar as indicações que já constavam do recurso.

- 56 É verdade que, contrariamente ao que a recorrente afirmou no recurso, no que se refere às três sociedades por ela própria identificadas como concessionárias de diferentes secções da Tangenziale, a concessão da SAVP numa secção da Tangenziale terminou em 30 de novembro de 2009 e esta sociedade deixou desde então de pertencer aos seus membros. A recorrente confirmou esses factos no âmbito da resposta às questões escritas do Tribunal Geral.
- 57 Não obstante, restam duas outras sociedades, membros da recorrente, que, segundo esta, são afetadas nos seus interesses pelas medidas em causa na denúncia, a saber, a Autovie Venete e a Autostrade per l'Italia.
- 58 Importa assim considerar que a recorrente, por um lado, é uma associação profissional que tem por finalidade a defesa dos interesses coletivos dos seus membros, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 48, e, por outro, que indicou claramente, na petição, que o recurso visava defender os interesses de alguns dos seus membros.

Quanto à afetação individual dos membros da recorrente

- 59 Em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 48, importa além disso examinar se os associados da recorrente tinham um estatuto específico, na aceção do acórdão Plaumann/Comissão, referido no n.º 40 *supra*.
- 60 A título liminar, importa recordar que, quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional, não compete ao juiz da União, na fase da admissibilidade, pronunciar-se de forma definitiva sobre as relações de concorrência entre os membros da recorrente e a empresa beneficiária da subvenção. Neste contexto, incumbe apenas à recorrente, que é uma associação que engloba sociedades, entidades e agrupamentos que obtiveram concessões para a construção e/ou para a exploração de autoestradas e de túneis rodoviários em Itália, indicar de forma pertinente as razões pelas quais o alegado auxílio é suscetível de lesar os interesses legítimos de um ou de vários dos seus membros afetando substancialmente a sua posição no mercado em causa (v., por analogia, acórdão Cofaz e o./Comissão, referido no n.º 43 *supra*, n.º 28, e acórdão do Tribunal Geral de 21 de outubro de 2004, Lenzing/Comissão, T-36/99, Colet., p. II-3597, n.º 80).
- 61 Por outro lado, no âmbito dos auxílios de Estado, considera-se que a referida decisão diz individualmente respeito a outros sujeitos que não os destinatários que ponham em causa a justeza da decisão de apreciação do auxílio no caso de a sua posição no mercado ser substancialmente afetada pelo regime de auxílios objeto da decisão em causa (v., neste sentido, acórdãos Cofaz e o./Comissão, referido no n.º 43 *supra*, n.ºs 22 a 25, e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, referido no n.º 40 *supra*, n.ºs 37 e 70).
- 62 Há que examinar esta questão separadamente para as duas medidas postas em causa pela recorrente no Tribunal Geral, ou seja, para a adjudicação sem concurso da concessão do Passante e para o aumento de portagens na Tangenziale.

— Quanto à adjudicação sem concurso da concessão do Passante

- 63 Na falta de qualquer indicação das partes sobre o mercado relevante, há que identificar o mercado relevante como o das concessões de autoestradas em Itália, no qual os 23 associados da recorrente, que exploram autoestradas com portagem, representam a procura, face ao Estado, representado pela ANAS, que adjudica as concessões. De acordo com as estatísticas apresentadas pela recorrente, a rede de autoestradas com portagem em Itália abrangia em novembro de 2009 aproximadamente 5 500 km.

- 64 Quanto à determinação de uma afetação substancial da posição no mercado, o Tribunal de Justiça teve ocasião de precisar que a simples circunstância de um ato, como a decisão impugnada, ser suscetível de exercer uma certa influência nas relações de concorrência existentes no mercado relevante e de a empresa em causa se encontrar numa qualquer relação de concorrência com o beneficiário deste ato não pode, em qualquer caso, bastar para se poder considerar que o referido ato diz direta e individualmente respeito à empresa em questão (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 1969, Eridania e o./Comissão, 10/68 e 18/68, Colet. 1969-1970, p. 171, n.º 7; despacho do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 2006, Deutsche Post e DHL Express/Comissão, C-367/04 P, não publicado na Coletânea, n.º 40; e acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2007, Espanha/Lenzing, C-525/04 P, Colet., p. I-9947, n.º 32).
- 65 Assim, uma empresa não pode invocar unicamente a sua qualidade de concorrente da empresa beneficiária, mas deve provar, além disso, que está numa posição de facto que a individualiza de forma análoga à do destinatário (acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de maio de 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão, C-106/98 P, Colet., p. I-3659, n.º 41; despacho Deutsche Post e DHL Express/Comissão, referido no n.º 64 *supra*, n.º 41; e acórdão Espanha/Lenzing, referido no n.º 64 *supra*, n.º 33).
- 66 Todavia, a prova de um prejuízo substancial causado à posição de um concorrente no mercado não pode ser limitada à presença de determinados elementos que indiquem uma degradação dos seus resultados comerciais ou financeiros, mas pode ser feita demonstrando uma perda de lucros ou uma evolução menos favorável do que a que se verificaria se o auxílio em causa não existisse (acórdão Espanha/Lenzing, referido no n.º 64 *supra*, n.º 35).
- 67 No caso vertente, relativamente à afetação substancial da posição no mercado dos membros da recorrente pela adjudicação sem concurso da concessão do Passante, importa notar que a recorrente expõe no recurso as razões pelas quais considera que esta adjudicação direta constitui uma infração à proibição de princípio dos auxílios de Estado. Nas suas observações quanto à exceção de inadmissibilidade, alega o interesse dos seus 23 membros que ficaram privados da possibilidade de participar num concurso com vista à concessão da gestão do Passante.
- 68 Ora, num mercado que representa no total 5 500 km de autoestradas com portagens, embora a adjudicação sem concurso da concessão de um troço de autoestrada de uma extensão aproximada de 32 km possa ter um determinado impacto na concorrência, no sentido de que os outros operadores não tiveram a possibilidade de aumentar a extensão das redes que cada um explorava, não pode ser considerada, enquanto tal, uma afetação substancial da posição concorrencial desses outros operadores. Por conseguinte, a recorrente não demonstrou que os seus membros foram afetados pela decisão impugnada de um modo diferente em relação a qualquer outro operador económico que pretendesse explorar a concessão do Passante.
- 69 Há, portanto, que concluir que, relativamente à adjudicação sem concurso da concessão do Passante, a decisão impugnada não dizia individualmente respeito aos membros da recorrente. Assim, não poderiam, eles próprios, interpor um recurso quanto a este aspeto e a recorrente também não pode interpor recurso em representação dos seus interesses.

— Quanto ao aumento da portagem na Tangenziale

- 70 Na falta de qualquer indicação das partes, há que identificar o mercado relevante como o da colocação à disposição de ligações de autoestrada para o tráfego em trânsito, através do pagamento de uma portagem, nos dois itinerários nos quais existe concorrência entre a Tangenziale e o Passante. Trata-se, em primeiro lugar, do trajeto, em ambos os sentidos, entre o ponto, na autoestrada A4 que vem de Pádua, em que se separam a Tangenziale e o Passante e a intersecção do Passante com a autoestrada A27 na direção de Belluno. Este trajeto pode ser feito ou tomando o Passante até à sua

intersecção com a A27 na direção de Belluno ou tomando em primeiro lugar a autoestrada A57 e bifurcando em seguida para a A27 na direção do norte, para Belluno. Em segundo lugar, trata-se do trajeto, em ambos os sentidos, entre o ponto da autoestrada A4 que vem de Pádua, em que se separam a Tangenziale e o Passante, e o ponto na autoestrada A4 para Trieste, em que a Tangenziale se liga à autoestrada A4. Este trajeto pode ser feito ou tomando o Passante em toda a sua extensão ou tomando a autoestrada A57 em toda a sua extensão.

- 71 É nestes dois itinerários, que podem ser feitos tomando ou a Tangenziale ou o Passante, que os titulares respetivos das concessões sobre os referidos troços concorrem entre si. Este mercado é caracterizado designadamente pelo facto de os automobilistas terem apenas a opção entre duas propostas concorrentes. Existe assim uma relação direta de concorrência entre o titular da concessão do Passante, por um lado, e os titulares da concessão da Tangenziale, por outro.
- 72 A este respeito, importa recordar que, como acima se referiu no n.º 56, a sociedade SAVP já não era, no momento da interposição do recurso, titular de uma concessão de autoestrada na Tangenziale nem, aliás, membro da recorrente. Estando em causa a afetação individual dos membros da recorrente, para efeitos da apreciação da admissibilidade do presente recurso, deve assim ter-se unicamente em consideração a situação das sociedades Autovie Venete e Autostrade per l'Italia. Enquanto a Autovie Venete é concessionária de um troço da Tangenziale de aproximadamente dez quilómetros, situado entre Mestre (Itália) e a junção com o Passante na direção de Trieste, a Autostrade per l'Italia é concessionária do troço da autoestrada A27 na direção de Belluno (Itália), que liga a autoestrada A57 e o Passante, de cerca de seis quilómetros.
- 73 Para demonstrar uma clara diminuição do tráfego na Tangenziale a partir da data de abertura do Passante, a recorrente apresentou dados sobre a evolução do tráfego nos meses de janeiro a julho de 2009, por comparação com o mesmo período de 2008. Estes dados mostram, para os sete primeiros meses de 2009, uma diminuição dos veículos-quilómetros de aproximadamente 13% para os veículos ligeiros e de aproximadamente 28% para os veículos pesados, na parte da rede gerida nesse momento pela SAVP, de que grande parte (16 km em 23,3 km geridos pela SAVP) se situa na Tangenziale (a outra parte é constituída pela intersecção que liga a Tangenziale ao aeroporto de Veneza-Tessera). Embora estes dados, por um lado, só forneçam informações sobre uma parte da Tangenziale e, por outro, contenham fluxos de tráfego que não se situam na Tangenziale, deles se pode concluir que o tráfego na Tangenziale baixou significativamente após a abertura do Passante. Estes números não foram validamente contestados. Com efeito, a interveniente afirmou, na audiência, dispor «de outros números», sem no entanto os precisar nem apresentar provas a esse propósito. A Comissão, por seu turno, não contestou os elementos fornecidos pela recorrente. Limitou-se a contestar onexo de causalidade entre o aumento da portagem na Tangenziale e a diminuição do tráfego neste troço, sendo esta devida, em seu entender, à simples abertura do Passante enquanto itinerário concorrente.
- 74 Há que conceder, a este respeito, que o fluxo de tráfego na Tangenziale era já suscetível de diminuir substancialmente com o simples facto da abertura do Passante e não parece possível determinar em que medida esta diminuição foi agravada pelo facto de, além disso, a portagem na Tangenziale ter aumentado. Todavia, pode razoavelmente admitir-se que a diminuição registada é mais significativa do que se a portagem não tivesse sido aumentada. Não suscita, aliás, discussão entre as partes que o objetivo comum das duas medidas era precisamente desviar para o Passante o tráfego em trânsito, a fim de aliviar o tráfego na Tangenziale. As autoridades italianas consideraram, evidentemente, que, na hipótese de uma portagem menos elevada para poder transitar na Tangenziale relativamente ao trânsito no Passante, a mera colocação em serviço deste enquanto itinerário alternativo não seria suficiente para desviar o tráfego para este novo troço na medida pretendida. Com efeito, se fosse de outro modo, não teria sido necessário proceder ao referido aumento da portagem.

- 75 Por consequência, há que julgar improcedente o argumento, aduzido pela Comissão na audiência, de que a transferência de circulação da Tangenziale para o Passante se produziria do mesmo modo na falta de equivalência da portagem entre estes dois itinerários, fazendo-se a escolha dos condutores exclusivamente em função da situação do tráfego.
- 76 Além disso, uma vez que, como acima exposto no n.º 70, o mercado relevante é o da colocação à disposição de ligações de autoestrada para o tráfego em trânsito, mediante o pagamento de uma portagem, nos dois itinerários nos quais existe concorrência entre a Tangenziale e a Passante, é relativamente a este mercado restrito que deve ser apreciada a afetação substancial da posição no mercado da Autovie Venete e da Autostrade per l'Italia, e não relativamente ao mercado muito mais amplo das concessões de autoestradas em toda a Itália. Por conseguinte, deve ser julgado improcedente o argumento aduzido pela Comissão na audiência segundo o qual, relativamente às redes de uma extensão total de 230 km e de 3 000 km, respetivamente, geridas pela Autovie Venete e pela Autostrade per l'Italia, um aumento da portagem nos curtos troços geridos por elas na Tangenziale, como acima identificados no n.º 72, não permite concluir por uma afetação substancial da sua posição no mercado.
- 77 Por último, importa realçar que o tráfego de veículos pesados, cuja diminuição foi a mais significativa, constitui o segmento mais lucrativo para os concessionários de autoestradas, de modo que uma diminuição neste segmento é particularmente suscetível de afetar, de modo substancial, as suas receitas de exploração.
- 78 Nestas condições, importa considerar que a recorrente demonstrou suficientemente, em termos jurídicos, que, devido ao aumento da portagem na Tangenziale que foi objeto da denúncia, dois dos seus membros, a saber, a Autovie Venete e a Autostrade per l'Italia, se encontram numa situação de facto que os individualiza de forma análoga à do destinatário da decisão impugnada, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 65, e que os seus resultados comerciais tiveram uma evolução menos favorável do que a que teria sido registada na inexistência de tal medida, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 66. Importa acrescentar que, enquanto titulares das concessões na Tangenziale, essas duas sociedades foram as únicas, com a SAVP, a ser afetadas negativamente pelo referido aumento da portagem e que este último beneficiou o único concorrente no mercado relevante, ou seja, a CAV enquanto titular da concessão no Passante.
- 79 Daqui resulta que quer a Autovie Venete quer a Autostrade per l'Italia têm legitimidade para interpor elas próprias um recurso da decisão impugnada, na medida em que esta recusava iniciar o procedimento formal de investigação relativamente ao aumento da portagem. Por conseguinte, o recurso interposto pela recorrente em representação dos seus interesses é igualmente admissível no que se refere ao aumento da portagem.
- 80 Assim, deve ser julgado procedente o segundo fundamento de inadmissibilidade relativamente à adjudicação direta da concessão para a gestão do Passante e improcedente na parte em que se refere ao aumento da portagem na Tangenziale.

3. Conclusão sobre a admissibilidade

- 81 Por consequência, há que julgar procedente a exceção de inadmissibilidade relativamente à adjudicação direta da concessão do Passante e improcedente quanto ao restante. O recurso é assim admissível na medida em que contesta a constatação, feita na decisão impugnada, de que o aumento da portagem na Tangenziale não constitui um auxílio de Estado. Ao invés, é inadmissível na parte em que contesta a constatação de que a adjudicação direta da concessão do Passante não constitui um auxílio de Estado.

B — *Quanto ao mérito*

82 A recorrente invoca dois fundamentos, relativos, no essencial, à violação das formalidades essenciais, à violação do dever de fundamentação, à violação do artigo 107.º TFUE e à desvirtuação dos factos.

1. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação das formalidades essenciais, à falta e à contradição dos fundamentos e à violação do artigo 107.º TFUE, no que se refere à adjudicação direta à CAV da concessão da construção e da gestão do Passante

83 O primeiro fundamento, dirigido exclusivamente contra a constatação de que a adjudicação direta da concessão do Passante não constitui um auxílio de Estado, não pode ser utilmente suscitado contra a constatação de que o aumento da portagem na Tangenziale não constitui um auxílio de Estado. Tendo em conta o n.º 81 *supra*, deve, portanto, ser afastado como inoperante.

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação das formalidades essenciais, à falta e à contradição dos fundamentos, à desvirtuação dos factos e à violação de artigo 107.º TFUE, no caso do aumento da portagem verificado na Tangenziale

a) Quanto às acusações relativas à violação das formalidades essenciais, à violação do dever de fundamentação e à desvirtuação dos factos

84 No que se refere a estas acusações, invocadas pela recorrente no quadro do seu segundo fundamento, importa constatar, como a Comissão alegou corretamente quanto ao dever de fundamentação, que são mencionadas unicamente no título do segundo fundamento e não são sustentadas por nenhum argumento, quer no recurso quer na réplica.

85 Por conseguinte, devem ser julgadas inadmissíveis, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, as acusações relativas à violação das formalidades essenciais, à violação do dever de fundamentação e à desvirtuação dos factos, suscitadas no âmbito do segundo fundamento.

b) Quanto à acusação relativa à violação do artigo 107.º TFUE

86 A recorrente alega que a construção do Passante foi financiada através do aumento das tarifas na Tangenziale e que este aumento, que gerou igual portagem para os dois troços, provocou um efeito de distorção da concorrência ao desviar o tráfego da Tangenziale em benefício do Passante.

87 A Comissão considera que nem o facto de o concessionário de um troço de autoestrada receber uma portagem nem o facto de esta portagem ter aumentado implicam uma transferência de recursos do Estado.

88 Importa realçar, a este respeito, que a recorrente não sustenta que as condições da convenção de concessão do Passante, concluída em 30 de janeiro de 2009 entre a ANAS e a CAV, constituem um auxílio de Estado na medida em que existiria um desequilíbrio entre as obrigações da CAV nos termos da referida convenção, por um lado, e os benefícios que esta podia retirar da concessão, por outro. Com efeito, a acusação suscitada pela recorrente limita-se à questão do aumento da portagem na Tangenziale e à afetação de receitas deste aumento ao reembolso dos custos de construção do Passante.

- 89 Como acima observado no n.º 33, a decisão impugnada é uma decisão ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 659/1999, uma vez que consiste na constatação pela Comissão, no termo da fase da análise preliminar, de que o aumento da portagem na Tangenziale não constitui um auxílio. A recorrente alega, no essencial, que a Comissão deveria, pelo contrário, ter constatado que a referida medida constituía um auxílio de Estado.
- 90 O artigo 107.º, n.º 1, TFUE declara incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

Quanto às circunstâncias de facto do presente caso

- 91 A título preliminar, importa circunscrever as modalidades do aumento da portagem em causa e a utilização do produto deste aumento.
- 92 O aumento da portagem na Tangenziale foi decidido pela primeira vez pela delibera (decisão administrativa) n.º 128 do Comitato interministeriale per la programmazione economica (Comité interministerial para a programação económica, CIPE), de 6 de abril de 2006 (GURI n.º 142, de 21 de junho de 2006, p. 16). Com efeito, este ato autoriza «a inserção, nos atos complementares [...] às convenções em vigor com as sociedades que gerem as autoestradas que interferem com o Passante di Mestre, de cláusulas que preveem a isoportagem [...] de forma a garantir, no tempo, o fluxo de recursos necessários à realização do Passante». Resulta dos autos que o princípio da «isoportagem» significa que os automobilistas em trânsito, nos dois sentidos, entre Pádua e Trieste e entre Pádua e Belluno, podem escolher entre dois itinerários sem que exista qualquer diferença no que se refere ao preço da portagem.
- 93 O montante do aumento da portagem foi fixado pela delibera n.º 3 do CIPE, de 26 de janeiro de 2007 (GURI n.º 96, de 26 de abril de 2007, p. 79). Em conformidade com este ato, o aumento devia consistir num acréscimo, à quilometragem efetiva percorrida pelo tráfego em trânsito, nos dois sentidos, na Tangenziale, quer no troço Pádua-Trieste quer no troço Pádua-Belluno, de uma distância fictícia de 10,14 km a contar de 1 de fevereiro de 2007 e de 20,28 km a contar de 1 de janeiro de 2008.
- 94 Na sequência de um atraso na abertura do Passante, estas últimas datas foram posteriormente adiadas para 1 de maio de 2008 e 1 de janeiro de 2009 pela delibera n.º 24 do CIPE, de 27 de março de 2008 (GURI n.º 157, de 7 de julho de 2008, p. 55).
- 95 Em conformidade com as disposições das delibere referidas nos números anteriores, as modalidades do aumento da portagem foram inscritas nas convenções de concessão que vinculam a ANAS, por um lado, e as sociedades gestoras da Tangenziale e do Passante, por outro.
- 96 Nos termos do artigo 4.º da convenção de concessão do Passante, celebrada em 30 de janeiro de 2009 entre a ANAS e a CAV (a seguir «convenção»), a concessão relativa ao Passante termina em 31 de dezembro de 2032. Nos termos do artigo 6.2 da convenção, a CAV comprometeu-se, designadamente, a reembolsar à ANAS, até 30 de junho de 2010, a totalidade das despesas efetuadas por esta a título da construção do Passante. Com efeito, decorre dos autos, designadamente do artigo 3.2, alínea d), da convenção, que a construção do Passante, numa primeira fase, foi financiada pela ANAS.
- 97 Decorre do artigo 6.4 da convenção que, em contrapartida, a CAV beneficiará:
- em primeiro lugar, do produto do aumento da portagem aplicada na Tangenziale;

- em segundo lugar, das receitas da portagem no Passante;
 - em terceiro lugar, a partir de 30 de novembro de 2009, das receitas da antiga concessão da SAVP, retomada pela CAV, numa parte da Tangenziale;
 - em quarto lugar, das receitas resultantes das subconcessões relativas às áreas de serviço.
- 98 Assim, afinal, o produto do aumento da portagem aplicado na Tangenziale e as outras componentes mencionadas no número anterior permitem ao Estado italiano recuperar os montantes gastos para a construção do Passante.
- 99 Relativamente aos pormenores do aumento da portagem, o artigo 6.4 da convenção retoma, no essencial, as disposições das deliberações do CIPE acima referidas nos n.ºs 93 e 94, estipulando o acrescento, à quilometragem efetiva percorrida pelo tráfego em trânsito, nos dois sentidos, na Tangenziale, quer no troço Pádua-Trieste quer no troço Pádua-Belluno, de uma distância fictícia de 10,14 km a contar de 1 de maio de 2008 e de 20,28 km a contar de 1 de janeiro de 2009. Segundo as indicações dadas pela CAV na resposta às questões escritas do Tribunal Geral e confirmadas oralmente pelas partes na audiência, este aumento diminuirá progressivamente, em conformidade com o plano económico e financeiro em anexo à convenção, até ao termo desta. Assim, a quilometragem adicional era de 19,88 km em 2010, de 19,48 km em 2011 e de 19,1 km desde 1 de janeiro de 2012.
- 100 Quanto às modalidades de cobrança e de transferência dos montantes recebidos a título de quilometragem adicional, as partes indicaram de forma concordante, em resposta às questões escritas do Tribunal Geral, que os montantes em causa são cobrados pelos concessionários que gerem os troços de portagem em causa, ou seja, a Autovie Venete para a portagem de Veneza-Este, a Autostrade per l'Italia para a portagem Veneza-Norte e a CAV para a portagem Veneza-Pádua, ou em nome destas por uma sociedade detida pela Autostrade per l'Italia, para serem seguidamente transferidos para a CAV de acordo com as modalidades estabelecidas na convenção de interconexão que liga os diferentes concessionários.
- 101 Estas modalidades variam em função do modo de pagamento usado pelo utente:
- no caso do pagamento em dinheiro ou com cartão de crédito, os montantes em causa são recebidos pelo concessionário que gere o troço de portagem em causa e os transfere diretamente para a CAV (para o troço de portagem Veneza-Pádua gerido pela CAV, trata-se de uma transferência contabilística interna da CAV);
 - no caso de pagamento por teleportagem (telepass) ou por cartão pré-pago (Viacard), sistemas geridos pela sociedade Telepass SpA, controlada pela Autostrade per l'Italia, os montantes em causa são recebidos pela Telepass e em seguida transferidos para a CAV.

Quanto ao critério relativo aos recursos de Estado

- 102 Relativamente à qualificação de auxílio de Estado do aumento da portagem na Tangenziale, as partes estão, antes de mais, em desacordo quanto à questão de saber se a referida medida implica uma transferência de recursos do Estado a favor da CAV enquanto concessionária do Passante.
- 103 Em primeiro lugar, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que apenas as vantagens concedidas direta ou indiretamente e provenientes de recursos estatais devem ser consideradas auxílios na aceção do artigo 107, n.º 1, TFUE. A distinção estabelecida nesta disposição entre os «auxílios concedidos pelos Estados» e os auxílios «provenientes de recursos estatais» não significa que todas as vantagens concedidas por um Estado constituam auxílios, quer sejam ou não financiadas por recursos estatais, mas destina-se a incluir neste conceito as vantagens atribuídas diretamente pelo

Estado e as atribuídas por organismos públicos ou privados, designados ou instituídos pelo Estado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de março de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Colet., p. I-2099, n.º 58 e jurisprudência referida).

- 104 Em segundo lugar, relativamente ao conceito de recursos estatais, importa recordar que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE abrange todos os meios pecuniários que as autoridades públicas podem efetivamente utilizar para apoiar empresas, não sendo relevante que esses meios pertençam ou não de modo permanente ao património do Estado. Consequentemente, mesmo se as quantias correspondentes à medida em causa não se encontrarem de modo permanente na posse das autoridades públicas, o facto de estarem constantemente sob controlo público, e portanto à disposição das autoridades nacionais competentes, é suficiente para que sejam qualificadas de recursos estatais (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2000, *França/Ladbroke Racing e Comissão*, C-83/98 P, Colet., p. I-3271, n.º 50; e de 16 de maio de 2002, *França/Comissão*, C-482/99, Colet., p. I-4397, n.º 37).
- 105 Ora, no presente caso, como foi acima salientado nos n.ºs 100 e 101, os montantes correspondentes ao produto do aumento da portagem são pagos diretamente à CAV quer pela *Autovie Venete* e pela *Autostrade per l'Italia* quer pela *Telepass*, enquanto sociedades privadas. Os montantes em questão transitam assim direta e exclusivamente entre sociedades privadas, sem que qualquer organismo público tenha, ainda que temporariamente, a sua posse ou controlo. Por conseguinte, não se trata de recursos estatais na aceção da jurisprudência acima referida nos n.ºs 103 e 104.
- 106 Uma vez que o critério relativo à afetação dos recursos estatais não se encontra preenchido, impõe-se constatar, sem necessidade de examinar os outros elementos constitutivos do conceito de auxílio de Estado, que o aumento da portagem na *Tangenziale*, bem como a afetação do produto deste aumento ao reembolso dos custos de construção do *Passante*, ao abrigo da convenção, não constituem um auxílio de Estado.
- 107 Por conseguinte, a acusação relativa à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE de ser julgada improcedente, bem como o segundo fundamento e o recurso na totalidade.

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. Além disso, nos termos do artigo 87.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal Geral pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.
- 109 Tendo a recorrente sido vencida quanto ao mérito e tendo a Comissão sido vencida em parte no que se refere aos fundamentos de inadmissibilidade por si suscitados, há que decidir que cada uma das partes principais suportará metade das despesas da outra. A recorrente suportará, além disso, as despesas da CAV enquanto interveniente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

- 2) **A Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) suportará metade das suas próprias despesas, metade das despesas efetuadas pela Comissão Europeia e a totalidade das despesas efetuadas pela Concessioni autostradali Venete — CAV SpA.**
- 3) **A Comissão suportará metade das suas próprias despesas, bem como metade das defesas efetuadas pela Aiscat.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de janeiro de 2013.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio	1
Tramitação processual e pedidos das partes	3
Questão de direito	4
A — Quanto à admissibilidade	4
1. Quanto ao primeiro fundamento de inadmissibilidade, baseado no facto de a decisão impugnada não constituir um ato suscetível de recurso	4
2. Quanto ao segundo fundamento de inadmissibilidade, baseado na falta de legitimidade da recorrente	6
Quanto ao objetivo do presente recurso	7
Quanto aos interesses defendidos pela recorrente no quadro do presente recurso	8
Quanto à afetação individual dos membros da recorrente	10
— Quanto à adjudicação sem concurso da concessão do Passante	10
— Quanto ao aumento da portagem na Tangenziale	11
3. Conclusão sobre a admissibilidade	13
B — Quanto ao mérito	14
1. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação das formalidades essenciais, à falta e à contradição dos fundamentos e à violação do artigo 107.º TFUE, no que se refere à adjudicação direta à CAV da concessão da construção e da gestão do Passante	14
2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação das formalidades essenciais, à falta e à contradição dos fundamentos, à desvirtuação dos factos e à violação de artigo 107.º TFUE, no caso do aumento da portagem verificado na Tangenziale	14

a) Quanto às acusações relativas à violação das formalidades essenciais, à violação do dever de fundamentação e à desvirtuação dos factos	14
b) Quanto à acusação relativa à violação do artigo 107.º TFUE	14
Quanto às circunstâncias de facto do presente caso	15
Quanto ao critério relativo aos recursos de Estado	16
Quanto às despesas	17