

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIX
n. 106

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (DECIMA SEZIONE) DEL 21 GENNAIO 2016. CAUSA C-281/14 P (SOCIETA' PER L'AEROPORTO CIVILE DI BERGAMO - ORIO AL SERIO S.P.A. (SACBO S.P.A.) CONTRO COMMISSIONE EUROPEA E AGENZIA ESECUTIVA PER L'INNOVAZIONE E LE RETI (INEA). IMPUGNAZIONE - RETE TRANSEUROPEA DI TRASPORTO - CONTRIBUTO FINANZIARIO - CHIUSURA - DECISIONE CHE DICHIARA NON FINANZIABILI TALUNI COSTI E CHE STABILISCE IL COMPUTO FINALE - ARTICOLO 263, QUARTO COMMA, DEL TFUE - RICORSO DI ANNULLAMENTO - ATTO IMPUGNABILE - LEGITTIMAZIONE AD AGIRE - SOGGETTO DIVERSO DAL BENEFICIARIO DEL CONTRIBUTO.

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Trasmessa alla Presidenza il 18 marzo 2016

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

21 gennaio 2016 (*)

«Impugnazione – Rete transeuropea di trasporto – Contributo finanziario – Chiusura – Decisione che dichiara non finanziabili taluni costi e che stabilisce il computo finale – Articolo 263, quarto comma, TFUE – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Legittimazione ad agire – Soggetto diverso dal beneficiario del contributo»

Nella causa C-281/14 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 9 giugno 2014,

Società per l'aeroporto civile di Bergamo-Orio al Serio (SACBO) SpA, con sede in Grassobbio (Italia), rappresentata da G. Greco, M. Muscardini e G. Carullo, avvocati,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da J. Hottiaux e E. Montaguti, in qualità di agenti, assistite da D. Gullo, avvocato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), rappresentata da I. Ramallo, D. Silhol e Z. Szilvássy, in qualità di agenti, assistiti da A. Lanzi e M. Bozzo, avvocati,

convenute in primo grado,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da D. Šváby (relatore), presidente dell'Ottava Sezione, facente funzione di presidente della Decima Sezione, A. Rosas e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Società per l'aeroporto civile di Bergamo-Orio al Serio (SACBO) SpA (in prosieguo: la «SACBO») chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 31 marzo 2014, SACBO/Commissione e INEA (T-270/13,

EU:T:2014:185; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha dichiarato irricevibile il ricorso della SACBO diretto all'annullamento dell'atto datato 18 marzo 2013 dell'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-T EA), divenuta Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA) (in prosieguo: l'«atto controverso»), relativo a taluni costi sostenuti in occasione della realizzazione di uno studio di fattibilità per lo sviluppo dell'intermodalità dell'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio (Italia) a seguito del contributo finanziario concesso dalla Commissione europea all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

Fatti

- 2 I fatti rilevanti all'origine della controversia, come esposti nell'ordinanza impugnata, possono essere riassunti come segue.
- 3 La SACBO è una società di diritto privato, concessionaria della gestione e dello sviluppo dell'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio in forza di una convenzione aeroportuale conclusa con l'ENAC, organismo pubblico incaricato della regolazione tecnica, della certificazione, della vigilanza e del controllo sul settore dell'aviazione civile in Italia. La SACBO provvede anche alle infrastrutture e alle installazioni necessarie allo svolgimento delle attività aeroportuali.
- 4 La Commissione delle Comunità europee, con decisione C (2007) 5282 definitivo, del 5 novembre 2007, che delega poteri all'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea dei trasporti ai fini dell'esecuzione di incarichi connessi con l'attuazione dei programmi comunitari per la concessione di sovvenzioni nel settore della rete transeuropea di trasporto, che include in particolare l'attuazione di stanziamenti iscritti nel bilancio della Comunità, come modificata dalla decisione C (2008) 5533 definitivo, del 7 ottobre 2008, ha delegato alla TEN-T EA, divenuta INEA, la supervisione sul contributo finanziario concesso a favore di progetti di interesse comune a carico del bilancio della rete transeuropea di trasporto.
- 5 Nel maggio 2009, a seguito del bando annuale promosso dalla Commissione ai sensi del regolamento (CE) n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia (GU L 162, pag. 1), l'ENAC, su iniziativa della SACBO, ha presentato domanda di finanziamento di uno studio di fattibilità sull'intermodalità dell'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio.
- 6 Con decisione C (2010) 1108, del 5 marzo 2010, la Commissione ha incluso lo studio di fattibilità relativo all'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio nell'elenco dei progetti selezionati, prevedendo un contributo finanziario pari, al massimo, al 50% del costo totale approvato.
- 7 Con decisione C (2010) 4456, del 24 giugno 2010, concernente la concessione di un contributo finanziario dell'Unione in favore del progetto d'interesse comune «Studio di fattibilità per lo sviluppo dell'intermodalità dell'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio» – 2009-IT-91407-S – nel settore della rete transeuropea di trasporto (RTE-T; in prosieguo: la «decisione di concessione»), la Commissione ha disposto l'assegnazione all'ENAC di un contributo finanziario dell'Unione europea pari a EUR 800 000 per la realizzazione del suddetto studio di fattibilità.

- 8 I rapporti giuridici tra l'ENAC e la SACBO relativi alle conseguenze della concessione del contributo sono stati disciplinati nell'ambito di una convenzione conclusa tra le due parti in questione. Tale convenzione prevedeva in particolare che la SACBO avrebbe cofinanziato lo studio di cui trattasi ed avrebbe sostenuto l'onere delle spese considerate non finanziabili dalla Commissione.
- 9 Allorché lo studio di fattibilità è stato interamente portato a termine, l'INEA ha informato l'ENAC, mediante l'atto controverso, che taluni costi sostenuti in occasione della realizzazione del progetto in discorso non potevano essere considerati finanziabili a causa, sostanzialmente, del mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici e che, conseguentemente, la somma di EUR 158 517,54 avrebbe dovuto essere rimborsata a titolo di importo pagato in eccesso, in considerazione della fissazione dell'importo definitivo del contributo a EUR 241 482,46 e di un importo di EUR 400 000 previamente versati a titolo di acconto. Tale atto invitava altresì l'ENAC a presentare le proprie osservazioni entro un mese e gli comunicava che una nota di addebito gli sarebbe stata inviata in un momento successivo. È contro detto atto che la SACBO ha proposto il ricorso di cui al punto 1 della presente sentenza, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale in data 21 maggio 2013.
- 10 Con una lettera del 4 giugno 2013, l'ENAC ha trasmesso all'INEA le proprie osservazioni sul contenuto dell'atto controverso ed ha allegato alla propria missiva una nuova relazione. L'INEA ha risposto con lettera del 2 agosto 2013.
- 11 Va aggiunto che, con una nuova lettera del 23 ottobre 2013, l'INEA ha respinto le osservazioni formulate dall'ENAC a seguito dell'atto controverso. Con atto introduttivo del 20 dicembre 2013, la SACBO ha parimenti presentato un ricorso di annullamento contro tale atto del 23 ottobre 2013 (causa T-692/13).
- 12 Inoltre, con atto introduttivo del 31 dicembre 2013, l'ENAC ha a sua volta proposto dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento contro l'atto controverso nonché contro l'atto dell'INEA del 23 ottobre 2013 citato al precedente punto della presente sentenza (causa T-695/13). Con ordinanze del 25 novembre 2014, i procedimenti nelle due cause in questione sono stati sospesi, nella parte in cui i ricorsi erano diretti contro l'INEA, nell'attesa dell'emananda decisione nell'ambito della presente impugnazione.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 13 Con atti separati, la Commissione e l'INEA hanno sollevato dinanzi al Tribunale varie eccezioni di irricevibilità.
- 14 Tra tali eccezioni, una verteva sul fatto che la SACBO non sarebbe legittimata ad agire, non essendo né direttamente né individualmente interessata dall'atto controverso, e, un'altra, sul fatto che tale atto non potrebbe essere oggetto di un ricorso di annullamento sul fondamento dell'articolo 263 TFUE.
- 15 Il Tribunale ha dichiarato che entrambe le eccezioni summenzionate erano fondate.
- 16 Per quanto attiene, anzitutto, al difetto di legittimazione ad agire, il Tribunale ha ritenuto che la SACBO non fosse direttamente interessata dall'atto controverso.

- 17 In proposito, esso ha dichiarato, in primo luogo, che l'ENAC era il titolare del diritto al contributo finanziario e il solo beneficiario di quest'ultimo, e che è a questo titolo che le è stato indirizzato l'atto controverso. Quanto all'intervento della SACBO nell'ambito del progetto a cui si riferisce detto contributo, il Tribunale ha rilevato che la decisione di concessione non precludeva all'ENAC la possibilità di delegare alla SACBO la realizzazione del progetto stesso, pur rimanendo responsabile del rispetto degli obblighi ai quali era subordinata la concessione del contributo. Conseguentemente, il Tribunale ha ritenuto che la SACBO non potesse avvalersi né della suddetta delega né del fatto che l'atto controverso si fondi sull'affermazione secondo cui la SACBO ha violato taluni obblighi previsti dalla decisione di concessione, né degli atti che essa ha adottato e dei rapporti diretti che la medesima ha intrattenuto con l'INEA, nella sua qualità di organismo incaricato dell'esecuzione del progetto, per stabilire che essa fosse l'effettivo beneficiario del contributo. A tale riguardo il Tribunale si è riferito, per analogia, alla sentenza Regione Siciliana/Commissione (C-15/06 P, EU:C:2007:183, punti 32 e 36).
- 18 In secondo luogo, il Tribunale ha affermato che l'atto controverso non ha prodotto effetti giuridici immediati sulla situazione giuridica della SACBO. Esso ha fondato tale decisione sulla constatazione che tale atto non fa riferimento alla SACBO per quanto riguarda la restituzione, da parte di quest'ultima all'ENAC, di un importo equivalente all'asserita somma pagata in eccesso, restituzione che l'atto in questione non impone all'ENAC di richiedere da parte della SACBO. Il Tribunale ne trae la conclusione che, sebbene in definitiva l'ENAC dovesse procedere al recupero di un importo pagato in eccesso a carico della SACBO, ciò sarebbe riconducibile non già all'applicazione dell'atto controverso, bensì all'applicazione della convenzione tra queste conclusa.
- 19 Per quanto concerne, poi, il carattere non impugnabile dell'atto controverso, il Tribunale ha dichiarato che tale atto non fissa in modo definitivo la posizione della Commissione e che, quindi, non produce effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi del debitore.
- 20 A questo proposito il Tribunale ha ritenuto che l'atto controverso sia un atto preparatorio, che informa l'ENAC dell'importo finale del contributo e, di conseguenza, dell'importo che deve essere restituito in considerazione degli acconti percepiti, atto preventivo rispetto alla decisione della Commissione di proseguire o meno la procedura, dovendo il rimborso avvenire successivamente all'emissione di una nota di addebito. Pertanto, il fatto che l'atto controverso menzioni una procedura di recupero attesterebbe il fatto che detto atto ha un carattere provvisorio nell'ambito di una procedura complessiva che deve concludersi eventualmente con il recupero di quanto versato in eccesso, e non che tale atto chiuderebbe la procedura di finanziamento, come afferma la SACBO. Quanto alla circostanza che l'atto controverso contenesse l'invito rivolto all'ENAC a presentare proprie osservazioni entro un certo termine, il Tribunale ne dà atto, ma ritiene che, di per sé sola, tale circostanza non sia determinante.
- 21 Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha dichiarato che è irrilevante il fatto che il contenuto dell'atto controverso sia precettivo, preciso, compiuto e categorico, e che presenti il carattere di un atto di chiusura della procedura, come asserito dalla SACBO. Inoltre, ad avviso del Tribunale, il fatto che la decisione di concessione preveda la facoltà, per il beneficiario, di chiedere informazioni sulla determinazione dell'importo del contributo finanziario finale, sulla base di una procedura dettagliata la quale, come è precisato, non pregiudica il diritto del beneficiario di intentare un ricorso, non può derogare alle norme di ricevibilità derivanti dal Trattato FUE.

Conclusioni delle parti nel procedimento d'impugnazione

22 La SACBO chiede che la Corte voglia:

- annullare l'ordinanza impugnata, e
- conseguentemente, qualora lo stato degli atti lo consenta, accogliere integralmente le conclusioni del suo ricorso dinanzi al Tribunale, anche per quanto riguarda la condanna alle spese della Commissione e dell'INEA.

23 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione in quanto irricevibile o infondata e, pertanto, confermare l'ordinanza impugnata;
- in via subordinata, constatare che l'impugnazione, al pari del ricorso in primo grado, è irricevibile nella parte in cui è diretta contro la Commissione, e
- condannare la SACBO alle spese del procedimento di impugnazione.

24 L'INEA chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione in quanto irricevibile o infondata e, quindi, confermare l'ordinanza impugnata;
- condannare la SACBO alle spese del procedimento di impugnazione, e
- in via subordinata, nell'ipotesi in cui l'impugnazione venga accolta senza rinvio al Tribunale, fissare un termine adeguato per consentirle di presentare i propri motivi relativi al merito.

Sull'impugnazione*Sulla ricevibilità dell'impugnazione*

25 Ove necessario, la Commissione asserisce che l'impugnazione è irricevibile nella parte in cui è diretta contro la stessa. Essa fa valere al riguardo che l'atto controverso è stato adottato dall'INEA, la quale è provvista di personalità giuridica, nell'ambito delle competenze che le sono delegate e che tale delega implica la totale responsabilità dei suoi atti, compreso il potere di agire giudizialmente e di difendersi nell'ambito dei ricorsi.

26 Detta eccezione non può essere accolta. Infatti, dal momento che la Commissione è parte nel procedimento dinanzi al Tribunale, correttamente la ricorrente ha potuto rivolgere la propria impugnazione contro la stessa, conformemente agli articoli 168, paragrafo 1, lettera c), e 171, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte in combinato disposto con l'articolo 169, paragrafo 1, di tale regolamento.

Sui motivi dedotti a sostegno dell'impugnazione

27 L'impugnazione si suddivide in due parti, vertenti, l'una, sulla decisione del Tribunale che nega che la SACBO sia legittimata a proporre un ricorso di annullamento avverso l'atto

controverso e, l'altra, sulla decisione del Tribunale relativa al carattere non impugnabile di detto atto.

Sulla decisione del Tribunale secondo cui la SACBO non è legittimata a presentare un ricorso di annullamento avverso l'atto controverso

- 28 Nonostante il carattere poco strutturato del ragionamento, tale parte dell'impugnazione può essere suddivisa in sei motivi distinti.

– Sul primo motivo

Esposizione del motivo

- 29 Il primo motivo dell'impugnazione verte sulla decisione implicita del Tribunale secondo cui la SACBO non è destinataria dell'atto controverso.

- 30 Con la prima parte di tale motivo, la SACBO contesta al Tribunale di aver violato l'articolo 263, quarto comma, prima parte di frase, TFUE in quanto non avrebbe tenuto conto del fatto che essa era, anzitutto, codestinataria formale dell'atto controverso, che le è stato trasmesso in copia, e, poi, destinataria materiale di tale atto. Quanto a quest'ultima censura, il Tribunale non avrebbe tratto la conseguenza necessaria dalla constatazione operata al punto 27 dell'ordinanza impugnata, secondo cui gli addebiti contenuti nell'atto controverso riguardano la SACBO. A questo proposito, il Tribunale si sarebbe erroneamente fondato sulla circostanza che l'ENAC aveva delegato la realizzazione del progetto alla SACBO, pur rimanendo responsabile degli eventuali inadempimenti commessi in tale contesto, trascurando quindi di tener conto del ruolo ufficiale svolto dalla SACBO, giacché tutti gli incarichi delegati dall'ENAC erano stati accettati dall'INEA.

- 31 La seconda parte di detto motivo verte sullo snaturamento di due documenti prodotti dinanzi al Tribunale, vale a dire la decisione di concessione e il piano di azione strategica [Strategic Action Plan], documento quest'ultimo predisposto dalla SACBO a seguito della suddetta decisione e che descrive il progetto interessato, le varie tappe del medesimo e i mezzi previsti per realizzarlo. Tale snaturamento risulterebbe dall'affermazione secondo cui l'ENAC è il solo responsabile nei confronti dell'INEA.

- 32 Con la terza parte del primo motivo, la SACBO afferma che l'ordinanza impugnata sarebbe viziata da un difetto di motivazione a causa della contraddizione che sussisterebbe tra le considerazioni esposte al suo punto 27, secondo cui l'ENAC avrebbe delegato la realizzazione del progetto alla SACBO pur rimanendo responsabile degli eventuali inadempimenti, e l'affermazione contenuta al suo punto 26, secondo cui la decisione di concessione e l'atto controverso presentano la SACBO come l'organismo incaricato dell'attuazione del progetto.

- 33 Infine, con la quarta parte di tale motivo, la SACBO censura il Tribunale per aver confuso le due ipotesi relative alla legittimazione ad agire di cui all'articolo 263, quarto comma, prima e seconda parte di frase, TFUE, in quanto lo stesso avrebbe ritenuto che, nel caso di specie, il fatto di essere beneficiario del contributo finanziario configurerebbe una condizione della legittimazione ad agire sia per quanto riguarda il destinatario dell'atto controverso sia per i soggetti diversi dal destinatario.

Valutazione della Corte

- 34 Per quanto riguarda la prima parte è sufficiente rilevare, da un lato, in relazione alla prima censura, che la prima parte di frase dell'articolo 263, quarto comma, TFUE attribuisce la legittimazione ad agire ad ogni soggetto che sia destinatario dell'atto di cui trattasi, e non già ad ogni soggetto che sia destinatario di una copia di tale atto, soggetto quest'ultimo che può disporre della legittimazione ad agire solo nell'ambito di una delle altre ipotesi contemplate da tale disposizione. Dall'altro, relativamente alla seconda censura, la nozione di destinatario dell'atto ai sensi della suddetta disposizione deve intendersi formalmente, nel senso che concerne il soggetto designato nell'atto stesso quale suo destinatario. Il fatto che un soggetto diverso dal destinatario formale di un atto possa essere interessato dal contenuto di questo può certamente far sorgere in capo a tale soggetto la legittimazione ad agire se esso dimostra segnatamente che, alla luce di detto contenuto, l'atto medesimo lo riguarda direttamente, ma non in quanto destinatario dell'atto in questione.
- 35 Quanto alla seconda e alla terza parte, si deve rilevare che esse si fondano su considerazioni irrilevanti ai fini della questione se la SACBO fosse destinataria dell'atto controverso.
- 36 Per quanto concerne la quarta parte, essa si fonda, da un lato, su una lettura inesatta dell'ordinanza impugnata, in quanto, contrariamente a quanto allegato dalla ricorrente, in nessun punto di essa il Tribunale ha affermato che solo il beneficiario di un contributo finanziario disporrebbe della legittimazione ad agire in virtù dell'articolo 263, quarto comma, prima parte di frase, TFUE contro un atto come l'atto controverso.
- 37 Infatti, ai punti 19 e 20 di detta ordinanza, il Tribunale si è limitato a constatare che l'INEA aveva comunicato l'atto controverso non alla SACBO, ma all'ENAC, per dedurne che la SACBO non disponesse del diritto di ricorrere contro tale atto a meno che dimostrasse di essere interessata direttamente e individualmente da esso. Il fatto che l'ENAC sia beneficiario del contributo finanziario è stato menzionato dal Tribunale in tale contesto solo quale semplice spiegazione dell'invio materiale di detto atto dall'INEA all'ENAC, senza dedurne alcunché in merito alla qualità di destinatario ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 38 Dall'altro lato, al punto 21 dell'ordinanza impugnata il Tribunale ha enunciato, senza incorrere in alcun errore di diritto, le due condizioni cumulative che un soggetto deve soddisfare per essere considerato direttamente interessato da un atto oggetto di un ricorso, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, seconda parte di frase, TFUE, vale a dire, in primo luogo, che tale atto produca effetti direttamente sulla situazione giuridica di detto soggetto e, in secondo luogo, che esso non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari dello stesso incaricati della sua applicazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie.
- 39 Pertanto, il primo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.
- Sul secondo motivo
- Esposizione del motivo
- 40 Con il suo secondo motivo, la SACBO contesta al Tribunale di non aver preso in considerazione l'incidenza, rispetto alla questione della ricevibilità del suo ricorso, della lesione alla sua immagine che le arrecherebbe l'atto controverso in conseguenza degli addebiti in esso contenuti relativamente alle attività dalla stessa esercitate nell'ambito dell'esecuzione del progetto oggetto del contributo.

- 41 Essa asserisce sostanzialmente che solo il suo ricorso di annullamento contro l'atto controverso è idoneo a porre rimedio al danno costituito dalla suddetta lesione, di modo che il Tribunale le avrebbe dovuto riconoscere un diritto di azione in forza dell'articolo 263, quarto comma, seconda parte di frase, TFUE, in quanto soggetto direttamente interessato, nozione che dovrebbe essere esaminata da un punto di vista sostanziale e non formale (prima parte), nonché il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva garantita dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (seconda parte). Al riguardo essa addebita al Tribunale di aver omesso di statuire sul motivo vertente sulle conseguenze, rispetto alla questione della legittimazione ad agire della SACBO, della lesione recata dall'atto controverso all'immagine della stessa, facendo riferimento alla sentenza *Abdulrahim/Consiglio e Commissione* (C-239/12 P, EU:C:2013:331) (terza parte). In ogni caso, la motivazione dell'ordinanza impugnata sarebbe insufficiente, inadeguata o contraddittoria, dal momento che il Tribunale non avrebbe tratto alcuna conseguenza dalla constatazione secondo cui gli addebiti formulati nell'atto controverso riguardano la SACBO, mentre da tale rilievo avrebbe dovuto dedurre che quest'ultima è direttamente interessata da detto atto, a prescindere dal fatto che la medesima sia o meno la beneficiaria del contributo controverso (quarta parte).

Valutazione della Corte

- 42 Occorre rilevare che, nelle osservazioni scritte sull'eccezione di irricevibilità che essa ha sottoposto al Tribunale, dopo aver dedicato talune considerazioni all'incidenza diretta che l'atto controverso avrebbe sulla sua situazione ai punti da 31 a 34 delle suddette osservazioni, la SACBO ha affermato, ai punti da 35 a 40 di queste, che essa aveva un «interesse individuale» ad impugnarlo, atteso che detto atto la riguarderebbe individualmente a causa di determinate qualità che le sono specifiche o di una situazione di fatto che la differenzia rispetto a qualunque altro soggetto e, quindi, la distingue in modo analogo al destinatario dell'atto. È in tale ambito che, ai punti 38 e 39 delle medesime osservazioni, essa ha menzionato la lesione alla sua immagine e alla sua reputazione, che le conferirebbe un interesse ad agire dinanzi ai giudici dell'Unione esercitando la sola azione legale che sarebbe idonea ad annullare gli addebiti mossi nei confronti della stessa tramite l'atto controverso, giacché il riconoscimento di tale interesse implica quello della sua legittimazione ad agire.
- 43 Ciò premesso, per quanto riguarda la succitata espressione «interesse individuale», è necessario osservare che, dinanzi al Tribunale, la SACBO ha menzionato la circostanza che l'atto controverso lederebbe la sua immagine nelle sue considerazioni relative all'interesse ad agire o alla legittimazione ad agire in quanto soggetto individualmente interessato da tale atto, ma non alla legittimazione ad agire in quanto soggetto direttamente interessato da detto atto. Pertanto, l'argomento sul quale si fonda il secondo motivo dell'impugnazione è nuovo e, conseguentemente, deve essere respinto dato che, in sede di impugnazione, la competenza della Corte è limitata alla valutazione della soluzione in diritto data ai motivi discussi dinanzi ai giudici di primo grado (v., in tal senso, sentenza *ISD Polska e a./Commissione*, C-369/09 P, EU:C:2011:175, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Il fatto che, incidentalmente, nell'ambito del passaggio oggetto delle sue osservazioni dinanzi al Tribunale, siano stati impiegati taluni termini che possono essere messi in relazione con l'eventualità che la SACBO sia direttamente interessata dall'atto controverso, come al punto 38 di dette osservazioni, non è atto a modificare tale rilievo. Difatti, da una parte detti termini sono stati utilizzati in relazione alla nozione di interesse ad agire. Dall'altra, anche supponendo che essi possano avere una portata autonoma ed essere parimenti ricollegati alla

legittimazione ad agire in quanto soggetto direttamente interessato, in ogni caso si dovrebbe constatare che una simile portata autonoma non può essere considerata sufficientemente chiare e precisa. Pertanto, allo stesso modo in cui, considerato il difetto di chiarezza e di precisione di detto argomento, il Tribunale non sarebbe stato tenuto a rispondervi nell'ambito dell'analisi della legittimazione ad agire della SACBO quale soggetto direttamente interessato (v., in tal senso, sentenza FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 91 e giurisprudenza ivi citata), tale argomento dovrebbe essere considerato comunque nuovo, in sede di procedura di impugnazione, in quanto si riferisce a tale legittimazione.

- 45 Conseguentemente, il secondo motivo deve essere dichiarato irricevibile nelle sue parti prima, terza e quarta.
- 46 Per quanto concerne la seconda parte, occorre ricordare che, sebbene i requisiti di ricevibilità del ricorso previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE debbano essere interpretati alla luce del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, tale interpretazione non può condurre tuttavia ad escludere tali requisiti (v., in tal senso, sentenza T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 44 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 47 Orbene, il diritto della SACBO a una tutela giurisdizionale effettiva al fine di ottenere la riparazione del danno di cui essa asserisce di essere vittima è garantito dalle possibilità di presentare un ricorso per risarcimento previsto dall'articolo 268 TFUE, il quale è un'azione legale autonoma, i cui presupposti di esercizio sono definiti in funzione del suo scopo specifico, e si distinguono pertanto da quelli del ricorso per annullamento (v., in tal senso, sentenza Ludwigshafener Walzmühle Erling e a./Consiglio e Commissione, da 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, EU:C:1981:311, punto 4).
- 48 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere respinto in quanto in parte irricevibile ed in parte infondato.

– Sul terzo motivo

Esposizione del motivo

- 49 Con il suo terzo motivo, la SACBO afferma che l'ordinanza impugnata si fonda su uno snaturamento della decisione di concessione. Tale snaturamento dipenderebbe dal fatto che il Tribunale ha ritenuto, al punto 31 di detta ordinanza, che il cofinanziamento del progetto ad opera della SACBO e l'assunzione finale, da parte della medesima, dei costi giudicati non finanziabili dalla Commissione siano riconducibili alla convenzione stipulata tra l'ENAC e la SACBO, mentre la decisione di concessione riconoscerebbe espressamente che il cofinanziamento dell'iniziativa sia assicurato dalla SACBO. Perciò, non potrebbe ritenersi che tale circostanza dipenda unicamente dalla convenzione in parola.

Valutazione della Corte

- 50 Si deve rilevare che la constatazione operata dal Tribunale al citato punto 31 non si fonda su una lettura della decisione di concessione incompatibile con i termini di questa. Infatti, la decisione in questione, che riguarda esclusivamente la parte del finanziamento del progetto considerato a carico dell'Unione, si limita a prendere atto del fatto che, per quanto eccede tale parte, il finanziamento del progetto è assicurato dalla SACBO. Pertanto, dato che la decisione

stessa non rappresenta la fonte dell'obbligo della SACBO a questo riguardo, il Tribunale ha rilevato correttamente, senza snaturare la decisione in questione, che è la convenzione stipulata tra l'ENAC e la SACBO ad aver previsto che quest'ultima avrebbe cofinanziato lo studio di cui trattasi e che le somme considerate non finanziabili dalla Commissione sarebbero rimaste a carico della SACBO.

51 Ne consegue che il terzo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

– Sul quarto motivo

Esposizione del motivo

52 Il quarto motivo verte su un'omessa pronuncia e su un difetto di motivazione.

53 Infatti, mentre la SACBO avrebbe affermato che la riduzione del contributo comporta nei suoi riguardi, da un lato, l'obbligo di sostenere da sola il finanziamento della parte disimpegnata del contributo, il che sarebbe un effetto automatico e diretto dell'atto controverso sulla sua situazione giuridica e patrimoniale, e, dall'altro, l'obbligo di rimborsare all'ENAC l'equivalente di quanto percepito in eccesso, il Tribunale si sarebbe limitato, al punto 31 dell'ordinanza impugnata, a motivare la propria valutazione secondo cui la SACBO non è direttamente interessata dalla decisione controversa esclusivamente sulla base dell'affermazione secondo cui l'obbligo di rimborso a carico di quest'ultima non sarebbe automatico, giacché dipenderebbe dall'intervento discrezionale dell'ENAC.

Valutazione della Corte

54 Con il presente motivo la SACBO addebita al Tribunale, in sostanza, di non aver risposto alla sua argomentazione secondo cui l'atto controverso la riguarderebbe direttamente a causa di due conseguenze che tale atto implicherebbe nei suoi confronti. Infatti, esso le imporrebbe, per un verso, di rimborsare all'ENAC gli acconti versati dall'Unione e trasferiti dall'ENAC alla SACBO per la parte di tali acconti che eccede l'importo finale del contributo e, per un altro, di sopportare essa stessa la totalità delle spese dichiarate non finanziabili nel medesimo atto. Orbene, il Tribunale non avrebbe preso in considerazione quest'ultima conseguenza.

55 Si deve necessariamente rilevare tuttavia che il presente motivo si fonda su una lettura inesatta del punto 31 dell'ordinanza impugnata.

56 Infatti, in tale punto il Tribunale ha parimenti motivato la sua valutazione, secondo cui l'atto controverso non produce direttamente alcun effetto sulla situazione giuridica della SACBO, sulla base del rilievo secondo cui l'obbligo di quest'ultima relativo al finanziamento del progetto per la parte del costo di esso non coperto dal contributo finanziario dell'Unione e, quindi, l'assunzione dell'onere da parte della SACBO dei costi considerati non finanziabili dalla Commissione sono ascrivibili alla convenzione conclusa tra l'ENAC e la SACBO.

57 Con tali considerazioni il Tribunale ha risposto in modo giuridicamente adeguato alla suddetta argomentazione. Di conseguenza, detto motivo deve essere respinto in quanto infondato.

– Sul quinto motivo

Esposizione del motivo

- 58 Il quinto motivo dedotto dalla SACBO è diretto contro la valutazione espressa dal Tribunale al punto 31 dell'ordinanza impugnata, letto in combinazione con il punto 30 della stessa ordinanza, secondo cui l'obbligo per la SACBO di rimborsare la somma corrispondente a quanto percepito in eccesso di cui all'atto controverso non sarebbe un effetto giuridico immediato di tale atto, ma sarebbe riconducibile alla convenzione tra l'ENAC e la SACBO, e dipenderebbe, in definitiva, da una valutazione discrezionale dell'ENAC.
- 59 Nella prima parte del motivo in esame, vertente sulla violazione degli articoli 107, paragrafo 1, TFUE e 108, paragrafo 3, TFUE, la SACBO asserisce che l'ENAC non dispone di alcun margine di valutazione discrezionale per quanto attiene al rimborso da parte della SACBO della somma corrispondente a quanto percepito in eccesso di cui all'atto controverso. Infatti, in mancanza del rimborso di tale somma, vi sarebbe un trasferimento indiretto di fondi pubblici a favore del gestore di un aeroporto, circostanza che, in difetto di una previa dichiarazione di compatibilità con il mercato interno, configurerebbe un aiuto di Stato illegittimo. Pertanto, il riferimento compiuto dal Tribunale alla sentenza Regione Siciliana/Commissione (C-15/06 P, EU:C:2007:183) sarebbe errato, poiché il rifiuto di riconoscere una legittimazione ad agire all'ente territoriale considerato in tale causa si fondava sulla constatazione che lo Stato membro interessato poteva decidere di sopportare esso stesso, in particolare, l'onere del rimborso di quanto percepito in eccesso, facoltà che non sussisterebbe nel caso specifico dal momento che la SACBO è un'impresa.
- 60 Con la seconda parte di tale motivo, relativa ad un difetto di motivazione, la SACBO rimprovera al Tribunale di non aver preso in considerazione l'argomento da essa sviluppato a tale riguardo nelle sue osservazioni scritte in risposta alle eccezioni di irricevibilità.

Valutazione della Corte

- 61 Occorre ricordare che la condizione, secondo cui il soggetto che ha proposto un ricorso di annullamento dev'essere direttamente interessato dall'atto impugnato, richiede che questo produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di tale soggetto e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari dell'atto stesso incaricati della sua applicazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie (v., in particolare, sentenza Regione Siciliana/Commissione, C-15/06 P, EU:C:2007:183, punto 31).
- 62 Orbene, la sequenza logica su cui la ricorrente fonda la prima parte del presente motivo non presenta l'automaticità che essa vi ravvisa.
- 63 Al riguardo si deve rilevare, in primo luogo, che, nell'ipotesi in cui l'ENAC decidesse di non richiedere alla SACBO la restituzione della somma di cui trattasi, il fatto che la somma in tal modo trattenuta dalla SACBO possa essere qualificata quale aiuto di Stato non significa che tale aiuto sia necessariamente incompatibile con il mercato interno e, dunque, non consente, di per sé solo, di escludere la possibilità di una rinuncia dell'ENAC a richiederne il rimborso.
- 64 Ciò vale a maggior ragione in quanto la somma di cui trattasi è inferiore al limite massimo di EUR 200 000 stabilito dai regolamenti (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [108 TFUE] agli aiuti d'importanza minore (de minimis) (GU L 379, pag. 5), o (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» (GU L 352, pag. 1),

limite rispetto al quale la SACBO non afferma né, a fortiori, dimostra che sia inapplicabile nell'ipotesi menzionata al punto precedente della presente sentenza.

- 65 In secondo luogo, e in ogni caso, la ripetizione di detta somma non sarebbe inevitabile. Infatti, nella propria giurisprudenza la Corte ha ammesso che i giudici nazionali possono non ingiungere la ripetizione di un aiuto di Stato versato illegittimamente allorché tale ripetizione è inopportuna a motivo di circostanze eccezionali (v., in tal senso, sentenza SFEI e a., C-39/94, EU:C:1996:285, punti 70 e 71).
- 66 Ne discende che, contrariamente a quanto argomentato dalla SACBO, l'atto controverso non impone automaticamente all'ENAC di pretendere dalla SACBO il rimborso di un importo equivalente a quanto percepito in eccesso che l'ENAC dovrebbe restituire alla Commissione. Di conseguenza, il Tribunale ha legittimamente considerato, senza violare le disposizioni oggetto della prima parte del presente motivo, che, nel caso in cui l'ENAC richiedesse dalla SACBO la restituzione di una somma equivalente a quanto percepito in eccesso indicata nell'atto controverso, tale restituzione dipenderebbe dalla convenzione conclusa tra dette due parti, ma non costituirebbe un effetto giuridico immediato dell'atto in parola.
- 67 Pertanto, per quanto riguarda la parte in esame, il motivo è infondato.
- 68 Quanto alla seconda parte, va rammentato che l'obbligo di motivazione che incombe al Tribunale non impone a quest'ultimo di fornire una spiegazione che segua esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia. La motivazione della decisione del Tribunale può quindi essere implicita, a condizione che essa consenta agli interessati di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale non ha accolto i loro argomenti ed alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il proprio controllo (v., in tal senso, sentenza Edwin/UAMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).
- 69 Pertanto, si deve ritenere che, con le considerazioni esposte al punto 31 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale abbia risposto in modo giuridicamente adeguato all'argomentazione della ricorrente secondo cui l'obbligo, a carico della medesima, di rimborsare all'ENAC l'equivalente di quanto percepito in eccesso indicato nell'atto controverso costituirebbe un effetto giuridico immediato di tale atto, sicché anche la seconda parte del presente motivo è infondata.
- 70 Di conseguenza, tale motivo deve essere respinto nella sua interezza in quanto infondato.

— Sul sesto motivo

Esposizione del motivo

- 71 Con il suo sesto motivo, vertente su un difetto di motivazione, la SACBO lamenta che il Tribunale non ha preso in considerazione la sua argomentazione relativa al ruolo da essa avuto nell'ambito della procedura di finanziamento e nell'ambito dei contatti che hanno condotto all'adozione dell'atto controverso, ruolo che le avrebbe conferito una posizione specifica, individuale e differenziata, da cui derivano effetti immediati sulla sua situazione giuridica.

Valutazione della Corte

- 72 Il presente motivo si fonda su una lettura inesatta dell'ordinanza impugnata. Invero, il Tribunale ha risposto espressamente a tale argomentazione al punto 34 dell'ordinanza stessa, ove ha menzionato tutti gli elementi addotti dalla SACBO per respingere poi la tesi secondo cui da tali elementi potrebbe evincersi che quest'ultima sia interessata direttamente dall'atto controverso. In proposito, il Tribunale ha affermato che, dal momento che in detto atto e nella decisione di concessione viene affermato che l'ENAC è il beneficiario del contributo e che esso si è impegnato a realizzare il progetto di cui trattasi sotto la propria responsabilità, i rapporti che sussistevano tra la SACBO e l'INEA non possono aver determinato il sorgere in capo alla SACBO della legittimazione ad agire contro l'atto controverso.
- 73 Il motivo è pertanto infondato e dev'essere respinto.
- 74 Di conseguenza, da tutte le considerazioni sinora svolte risulta che i motivi presentati contro la decisione del Tribunale secondo cui la SACBO non è direttamente interessata dall'atto controverso devono essere respinti.

Sulla decisione del Tribunale secondo cui l'atto controverso non è un atto impugnabile

- 75 Dato che l'impugnazione non è in grado di mettere in discussione la decisione del Tribunale secondo cui la SACBO non è direttamente interessata dall'atto controverso, non è necessario esaminare il settimo motivo, vertente sulla valutazione del Tribunale secondo cui tale atto non sarebbe un atto impugnabile. Infatti, tale motivo deve essere considerato inoperante giacché, quand'anche fosse fondato, non potrebbe comportare l'annullamento dell'ordinanza impugnata, dal momento che l'irricevibilità del ricorso proposto dalla SACBO rimarrebbe legittimamente motivata dalla considerazione che essa non ha legittimazione ad agire.
- 76 Pertanto, il ricorso dev'essere respinto in toto.

Sulle spese

- 77 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la SACBO è rimasta soccombente, essa dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione e dell'INEA.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La Società per l'aeroporto civile di Bergamo-Orio al Serio (SACBO) SpA è condannata alle spese.**