SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
10 maggio 2006 *

Nella causa T-395/04,

Air One SpA, con sede in Chieti, rappresentata dagli avv.ti G. Belotti e M. Padellaro,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. V. Di Bucci e dalla sig.ra E. Righini, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'art. 232 CE diretta a far dichiarare che la Commissione è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono avendo omesso di adottare una decisione in ordine alla denuncia presentata dalla ricorrente il 22 dicembre 2003 sugli aiuti che sarebbero stati illegittimamente accordati dalla Repubblica italiana alla compagnia aerea Ryanair,

* Lingua processuale: l'italiano.

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

composta dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra P. Lindh e dal sig. V. Vadapalas, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 gennaio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

1 Con lettera del 22 dicembre 2003 la ricorrente inviava alla Commissione una denuncia contestando taluni aiuti che le autorità italiane avrebbero illegittimamente concesso alla compagnia aerea Ryanair sotto forma di riduzione dei prezzi dei servizi aeroportuali e di assistenza in scalo. La ricorrente invitava la Commissione a ingiungere alla Repubblica italiana di sospendere il versamento di tali aiuti.

2 Poiché tale denuncia era rimasta senza risposta, la ricorrente, con lettera del 26 gennaio 2004, chiedeva alla Commissione di accusarne ricevuta.

3 Con lettera 17 febbraio 2004 la Commissione confermava di aver ricevuto la denuncia, registrata il 29 dicembre 2003. La Commissione chiedeva alla ricorrente di poter rivelare il suo nome alle autorità italiane o, in caso negativo, di trasmetterle una versione non riservata della denuncia.

4 Con lettera 23 febbraio 2004, la ricorrente, a quel momento in attesa di una risposta, invitava la Commissione a indagare sugli aiuti denunciati.

5 Con telecopia del 1° marzo 2004, la ricorrente inviava alla Commissione una versione non riservata della sua denuncia.

6 L'11 giugno 2004, permanendo in attesa di un riscontro, la ricorrente invitava formalmente la Commissione a prendere posizione sulla sua denuncia ai sensi dell'art. 232 CE.

7 Con lettera del 9 luglio 2004, la Commissione inviava la denuncia della ricorrente alle autorità italiane, invitandole a verificare la rispondenza al vero del suo contenuto e a replicarvi entro un termine di tre settimane. Su richiesta delle autorità italiane, tale termine veniva prorogato al 30 settembre 2004.

8 Con telecopia del 13 settembre 2004, la Commissione informava la ricorrente del fatto che la versione non riservata della sua denuncia era stata trasmessa alle autorità italiane il 9 luglio 2004 e che a queste ultime era stato concesso un termine di risposta che scadeva il 30 settembre 2004.

Procedimento e conclusioni delle parti

9 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 5 ottobre 2004, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

10 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza dell'11 gennaio 2006.

11 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare che la Commissione è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CE astenendosi dal prendere posizione, seppur formalmente richiesta di farlo, sulla denuncia presentata il 22 dicembre 2003 relativamente agli aiuti di Stato illegittimi che le autorità italiane avrebbero concesso al vettore aereo Ryanair;

— ordinare alla Commissione di prendere posizione senza indugio su tale denuncia e sulle misure cautelari richieste;

— condannare la Commissione alle spese, ciò anche in caso di non luogo a statuire in ragione dell'adozione di un atto da parte della Commissione nelle more del presente giudizio.

12 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

13 La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile in quanto la ricorrente non ha dimostrato di essere direttamente e individualmente interessata dalla decisione che la Commissione stessa avrebbe omesso di adottare. Non avendo fornito prove sufficienti a dimostrare che le misure denunciate abbiano pregiudicato i suoi interessi, la ricorrente non sarebbe legittimata ad agire.

14 La Commissione ritiene che spetti alla ricorrente dimostrare la misura della lesione della sua posizione sul mercato (ordinanza del Tribunale 27 maggio 2004, causa T-358/02, Deutsche Post e DHL/Commissione, Racc. pag. II-1565, punto 37), indipendentemente dalla fase del procedimento al termine della quale la Commissione ha preso la decisione che forma oggetto del ricorso di annullamento. Essa deplora tuttavia che la giurisprudenza del Tribunale si sia sviluppata nel senso di una maggiore permissività. Riconoscendo a qualsiasi impresa che faccia valere un rapporto di concorrenza, anche non sostanziale, la qualità di interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE e, di conseguenza, la legittimazione ad agire, tale giurisprudenza condurrebbe a svuotare di contenuto il requisito di cui agli artt. 230 CE e 232 CE secondo il quale un singolo dev'essere direttamente e individualmente interessato da una decisione per poterne chiedere l'annullamento o denunciare la carenza del suo autore. La Commissione aggiunge che i suoi dubbi corrispondono a quelli espressi

dall'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni del 24 febbraio 2005 relative alla causa C-78/03 P, definita con sentenza della Corte 13 dicembre 2005, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (Racc. pag. I-10741). Essa invita il Tribunale ad adottare un orientamento più rigoroso in ordine ai criteri di ricevibilità, in conformità alla posizione espressa dalla Corte nelle sentenze 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677), e 1° aprile 2004, causa C-263/02 P, Commissione/Jégo-Quéré (Racc. pag. I-3425).

15 La Commissione ritiene che la ricorrente non abbia dimostrato di essere pregiudicata in maniera sostanziale dalle misure statali da essa denunciate, in particolare quanto alla loro incidenza sulla sua posizione concorrenziale. Il semplice fatto di essere un concorrente potenziale del beneficiario delle misure statali denunciate non basterebbe a considerare la ricorrente come «direttamente e individualmente interessata».

16 Senza giungere sino ad esigere una coincidenza perfetta tra le linee aeree servite dalla ricorrente e dalla Ryanair, la Commissione ritiene che spetti alla ricorrente dimostrare l'esistenza di una relazione di sostituibilità tra le sue linee e quelle della Ryanair. Nella fattispecie, il rapporto di concorrenza tra la Ryanair e la ricorrente sarebbe trascurabile. Infatti, solo la linea tra Roma e Francoforte sarebbe servita dalle due compagnie. Tuttavia, la ricorrente gestirebbe tale linea in cooperazione con la Lufthansa, attraverso un accordo di condivisione di codici. Pertanto, non sarebbe possibile ritenere che i voli su tale linea possano essere considerati riservati alla ricorrente.

17 La ricorrente sostiene che il ricorso è ricevibile.

18 In primo luogo, l'interpretazione esageratamente restrittiva dei requisiti di ricevibilità proposta dalla Commissione non corrisponderebbe allo stato attuale della giurisprudenza del Tribunale (v. sentenza del Tribunale 1° dicembre 2004, causa T-27/02, Kronofrance/Commissione, Racc. pag. II-4177, punto 34, e la giurisprudenza citata).

19 In secondo luogo, sarebbe palese che la ricorrente, concorrente potenziale della Ryanair, è parte interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. La sua crescita sarebbe frenata dagli aiuti accordati alla Ryanair, in particolare sulle linee in partenza dagli aeroporti italiani di Roma (Ciampino), Milano (Bergamo, Orio al Serio), Pescara, Alghero e Venezia (Treviso).

20 In terzo luogo, la ricorrente sottolinea che, se non fosse direttamente e individualmente interessata dagli aiuti concessi alla sua concorrente Ryanair, essa non avrebbe impiegato le sue risorse per denunciare tali aiuti ed intentare un ricorso.

21 In quarto luogo, la tesi dell'irricevibilità sostenuta dalla Commissione sarebbe contraria agli obiettivi del Trattato in materia di controllo degli aiuti. Infatti, le denunce di imprese terze contribuirebbero all'efficace esercizio, da parte della Commissione, delle sue prerogative esclusive in materia.

22 In quinto luogo, per quanto riguarda le regole di concorrenza applicabili alle imprese, la giurisprudenza avrebbe già riconosciuto la ricevibilità dei ricorsi destinati a controllare le decisioni o le omissioni della Commissione quando quest'ultima è investita di una denuncia avente ad oggetto l'esistenza di un'infrazione (sentenza della Corte 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro/Commissione, Racc. pag. 1875, punto 13). Tali principi dovrebbero del pari applicarsi in materia di aiuti di Stato. La ricorrente rileva, in particolare, che il Tribunale ha già sancito la ricevibilità di un ricorso intentato da un concorrente potenziale contro una decisione in materia di controllo delle concentrazioni (sentenza del Tribunale 3 aprile 2003, causa T-114/02, BaByliss/Commissione, Racc. pag. II-1279).

23 In sesto luogo, la ricorrente sostiene che la Commissione non può far valere la citata ordinanza Deutsche Post e DHL/Commissione per contestare la sostanziale lesione dei suoi interessi. Tale ordinanza riguarderebbe un ricorso di annullamento avverso una decisione assunta, ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, a conclusione di una procedura formale di esame degli aiuti nel corso della quale i terzi erano stati debitamente invitati a presentare le loro osservazioni.

Giudizio del Tribunale

24 Innanzi tutto, si deve constatare l'irricevibilità del capo della domanda della ricorrente diretto a che il Tribunale ingiunga alla Commissione di prendere posizione, senza indugio, sulla denuncia e sulla domanda di misure cautelari della ricorrente. Il giudice comunitario non è competente a rivolgere ingiunzioni ad un'istituzione nell'ambito di un ricorso fondato sull'art. 232 CE. Il Tribunale ha unicamente la possibilità di accertare l'esistenza di una carenza, dopodiché, ai sensi dell'art. 233 CE, l'istituzione interessata è tenuta ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza del Tribunale comporta (sentenze del Tribunale 24 gennaio 1995, causa T-74/92, Ladbroke/Commissione, Racc. pag. II-115, punto 75, e 9 settembre 1999, causa T-127/98, UPS Europe/Commissione, Racc. pag. II-2633, punto 50).

25 Per quanto riguarda la ricevibilità del capo della domanda diretto all'accertamento di una carenza da parte della Commissione, è importante sottolineare che gli artt. 230 CE e 232 CE sono espressione di uno stesso rimedio giurisdizionale. Ne consegue che, come l'art. 230, quarto comma, CE consente ai singoli di proporre ricorso d'annullamento contro un atto delle istituzioni di cui non sono destinatari se questo atto li riguarda direttamente ed individualmente, così l'art. 232, terzo comma, CE dev'essere interpretato nel senso che conferisce loro anche la facoltà di proporre ricorso per carenza contro un'istituzione che abbia omesso di adottare un atto che li riguarderebbe allo stesso modo (sentenza della Corte 26 novembre 1996, causa C-68/95, T. Port, Racc. pag. I-6065, punto 59).

26 Occorre pertanto verificare se la ricorrente sarebbe legittimata a proporre un ricorso di annullamento relativo ad almeno uno degli atti che la Commissione poteva adottare al termine della fase preliminare di esame degli aiuti di cui all'art. 88, n. 3, CE e che sarebbe consistito nel riconoscere vuoi che le misure denunciate non costituivano un aiuto, vuoi che esse costituivano un aiuto ma risultavano compatibili con il mercato comune, vuoi che esse richiedevano l'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE.

27 La giurisprudenza ha già ammesso la ricevibilità di un ricorso proposto da un concorrente del beneficiario di un aiuto e diretto a far constatare l'omessa adozione, da parte della Commissione, di una decisione in base alla fase preliminare di esame degli aiuti prevista dall'art. 88, n. 3, CE (sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestevisión Telecinco/Commissione, Racc. pag. II-3407, punti 57-70, e 3 giugno 1999, causa T-17/96, TF1/Commissione, Racc. pag. II-1757, punti 26-36).

28 La Commissione si oppone all'applicazione di tale soluzione nel caso di specie. Le sue critiche, in sostanza, si articolano in tre punti.

29 In primo luogo, essa fa valere che la qualità di interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE non dovrebbe bastare per dichiarare un concorrente legittimato ad agire. Occorrerebbe che quest'ultimo dimostri una lesione sostanziale dei propri interessi, conformemente ai requisiti posti dalla giurisprudenza per la ricevibilità dei ricorsi contro decisioni adottate in esito al procedimento formale di esame degli aiuti previsto dall'art. 88, n. 2, CE.

30 A questo proposito occorre ricordare che, qualora, senza aprire il procedimento formale di esame ex art. 88, n. 2, CE, la Commissione rilevi, con decisione adottata sulla base del n. 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari delle garanzie procedurali previste dall'art. 88, n. 2, CE possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare tale decisione dinanzi al giudice comunitario (sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punto 23; 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 17, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 40).

31 Per questi motivi, il giudice comunitario dichiara ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una decisione del genere, proposto da un interessato ai sensi

dell'art. 88, n. 2, CE, qualora l'autore di tale ricorso tenda, proponendo il ricorso stesso, a far salvaguardare i diritti procedurali che esso trae da quest'ultima disposizione (sentenze Cook/Commissione, cit., punti 23-26, e Matra/Commissione, cit., punti 17-20).

32 Per contro, se il ricorrente contesta nel merito la fondatezza della decisione di valutazione dell'aiuto in quanto tale o una decisione presa al termine del procedimento formale di esame, il semplice fatto che esso possa essere considerato come interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE non può bastare per ammettere la ricevibilità del ricorso. Egli deve allora dimostrare di godere di uno status particolare ai sensi della sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 52/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195). Ciò avviene in particolare nel caso in cui la posizione sul mercato del ricorrente sia sostanzialmente pregiudicata dall'aiuto che forma oggetto della decisione di cui si tratta (v., in questo senso, sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione, Racc. pag. 391, punti 22-25, e ordinanza della Corte 18 dicembre 1977, causa C-409/96 P, Sveriges Betodlares e Henrikson/Commissione, Racc. pag. I-7531, punto 45).

33 Tale giurisprudenza, recentemente riaffermata con la citata sentenza Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, dimostra così l'importanza da annettere alle varie fasi del procedimento di esame degli aiuti, il che è stato riconosciuto dalla Commissione all'udienza. Così, la Commissione non può utilmente far valere la citata ordinanza Deutsche Post e DHL/Commissione per concludere, sul presupposto che la posizione della ricorrente sul mercato di cui trattasi non sarebbe sostanzialmente pregiudicata dalla concessione delle misure denunciate, nel senso dell'irricevibilità del ricorso. Infatti, l'ordinanza di irricevibilità di cui sopra, fondata sulla mancanza di pregiudizio sostanziale alla posizione concorrenziale delle due imprese ricorrenti, è stata emessa in una causa vertente su un ricorso proposto contro una decisione della Commissione adottata in esito al procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE e nell'ambito del quale gli interessati erano stati debitamente invitati a presentare le loro osservazioni.

34 Occorre pertanto respingere la tesi della Commissione mirante ad estendere a tutti i ricorsi diretti contro le decisioni in materia di aiuti di Stato le condizioni di

ricevibilità applicabili ai ricorsi diretti contro decisioni prese in esito al procedimento formale di esame degli aiuti previsto dall'art. 88, n. 2, CE, o ai ricorsi diretti contro decisioni prese sul fondamento dell'art. 88, n. 3, CE che non mirino alla salvaguardia delle garanzie procedurali degli interessati, ma a contestare nel merito la fondatezza di tali decisioni.

35 In secondo luogo, la Commissione obietta che la ricorrente non può essere equiparata ad una parte interessata legittimata ad agire, non avendo essa provato di essere sostanzialmente pregiudicata dagli aiuti denunciati.

36 Anche tale obiezione dev'essere respinta. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, gli interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE sono le persone, imprese o associazioni eventualmente lese nei loro interessi dall'erogazione di un aiuto, vale a dire in particolare le imprese concorrenti dei beneficiari di tale aiuto e le organizzazioni di categoria (sentenze della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione, Racc. pag. 3809, punto 16; Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 41, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, cit., punto 36). La giurisprudenza sorta dalla citata sentenza Intermills/Commissione è stata sancita all'art. 1, lett. h), del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1), ai sensi del quale la nozione di parti interessate comprende «qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'imprese i cui interessi possano essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali». La qualità di interessato non è pertanto riservata alle imprese sostanzialmente pregiudicate dalla concessione di aiuti.

37 In terzo luogo, la Commissione obietta che un concorrente potenziale non può essere considerato come parte interessata legittimata ad agire.

38 Nella fattispecie, poiché la ricorrente è già presente sul mercato italiano dei servizi regolari di trasporto aereo di passeggeri, la qualità di interessata non può esserle rifiutata per il solo motivo che le linee da essa gestite direttamente non coincidono perfettamente con quelle del beneficiario delle misure controverse. Ai fini dell'esame della ricevibilità basta constatare che la ricorrente è una concorrente del beneficiario delle misure statali denunciate, in quanto tali due imprese gestiscono, direttamente o indirettamente, servizi regolari di trasporto aereo di passeggeri in partenza da o a destinazione di aeroporti italiani, in particolare di aeroporti regionali.

39 Per quanto riguarda i collegamenti internazionali, la ricorrente offre, in particolare, servizi di questo genere tra Roma e Francoforte, due città che sono servite anche dalla Ryanair. Certo, la ricorrente non gestisce direttamente tale linea con apparecchi della propria flotta, ma ha concluso un accordo di condivisione di codici con la Lufthansa. Tale circostanza non permette tuttavia di nascondere il fatto che la ricorrente ha potuto offrire al pubblico servizi di trasporto tra tali due città. Disponendo già di una flotta di apparecchi, la ricorrente è peraltro in condizione di sviluppare la propria attività verso altre destinazioni anch'esse servite dalla Ryanair. Per quanto riguarda i collegamenti nazionali, è giocoforza constatare che se, all'epoca dei fatti, la Ryanair non gestiva linee che collegassero fra loro città italiane, nulla permette di escludere che essa possa farlo in seguito in concorrenza diretta con la ricorrente.

40 Queste circostanze permettono di mettere in luce l'esistenza di un rapporto di concorrenza sufficiente, ai fini dell'esame della ricevibilità, tra la ricorrente e il beneficiario delle misure denunciate.

41 Di conseguenza, la ricorrente è una parte interessata ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE. Essa sarebbe quindi legittimata a contestare una decisione della Commissione presa ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE allo scopo di ottenere il rispetto dei suoi diritti procedurali nella sua qualità di parte interessata. Pertanto, essa è legittimata a chiedere al Tribunale di accertare l'eventuale carenza della Commissione, dato che

non si può escludere che la Commissione prenda posizione sulla denuncia senza avviare il procedimento formale di esame.

42 Il ricorso è dunque ricevibile.

Sul merito

Argomenti delle parti

43 La ricorrente sostiene che la Commissione era tenuta a statuire sulla sua denuncia entro un termine ragionevole a partire dal momento in cui era stata adita. Tale termine sarebbe tanto più breve quanto più è precisa la denuncia inviata alla Commissione. La Commissione non può prolungare indefinitamente l'esame preliminare delle misure statali che hanno formato oggetto di una denuncia alla luce dell'art. 88 CE, qualora essa, come nel caso di specie, abbia accettato di avviare tale esame (citata sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, punti 72-74). L'eventuale decisione della Commissione di non avviare l'esame sul merito e di non dar seguito ad una denuncia o di respingere la domanda di misure cautelari dovrebbe, a maggior ragione, intervenire entro un termine molto inferiore.

44 Nella fattispecie, la Commissione non avrebbe rispettato tale obbligo essendo rimasta inattiva per nove mesi. La ricorrente sottolinea il carattere irragionevole dell'atteggiamento della Commissione che, negli undici mesi che hanno seguito la presentazione della denuncia, si è limitata a trasmettere quest'ultima alle autorità italiane. Nell'ambito del ricorso in esame, la Commissione non avrebbe addotto alcun altro elemento che consenta di verificare l'esistenza di un qualsiasi atto di istruzione compiuto nel corso di tale periodo. Il suo ruolo, esclusivamente passivo, sarebbe incompatibile con il principio di buona amministrazione. Vi sarebbe dunque un'omissione di agire, che configura una carenza ai sensi dell'art. 232 CE.

45 La ricorrente fa rilevare che tale carenza è per di più patente in quanto gli aiuti controversi riguardano l'impresa Ryanair, il cui finanziamento ha già formato oggetto di indagini da parte del servizio della direzione generale «Energia e trasporto» della Commissione specializzato nell'applicazione degli aiuti di Stato al settore aereo, al quale la denuncia è stata inviata (decisione della Commissione 12 febbraio 2004, 2004/393/CE, concernente i vantaggi concessi dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair in relazione al suo insediamento a Charleroi, GU L 137, pag. 1). Per quanto riguarda l'esistenza di risorse statali, la ricorrente fa altresì osservare che, ad eccezione dell'aeroporto di Roma Ciampino, tutte le società di gestione di aeroporti considerate nella sua denuncia sono detenute, in via maggioritaria, da enti pubblici.

46 La Commissione avrebbe dovuto almeno pronunciarsi entro un termine ragionevole sulle domande di misure cautelari formulate nella denuncia, conformemente all'art. 11 del regolamento n. 659/1999.

47 La Commissione contesta la fondatezza di tali affermazioni.

48 In primo luogo, essa ricorda che i denuncianti non sono destinatari di decisioni in materia di aiuti di Stato, comprese quelle di non avviare il procedimento formale di esame degli aiuti previsto dall'art. 88, n. 2, CE (citata sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 45). Tali decisioni avrebbero infatti per destinatari i soli Stati membri interessati. Di conseguenza, solo nei confronti degli Stati membri interessati la Commissione sarebbe tenuta ad agire per quanto riguarda le misure statali controverse.

49 In secondo luogo, la Commissione afferma che il primo obbligo che le incombe quando essa è investita di una denuncia in materia di aiuti di Stato è quello di esaminare tale denuncia e, se del caso, di sentire lo Stato membro interessato, al fine di decidere se debba essere avviato un procedimento. Essa ricorda che il

regolamento n. 659/1999 (art. 10, art. 11, nn. 1 e 2, e art. 20, n. 2) le impone di esaminare senza indugio le informazioni ricevute e di chiedere chiarimenti allo Stato membro interessato. In esito a tale fase investigativa preliminare, la Commissione avrebbe allora l'obbligo di prendere posizione e di comunicarla al denunciante oppure di comunicare a quest'ultimo che non vi sono motivi sufficienti per esprimere un parere.

50 La Commissione sostiene di aver adempiuto tali obblighi. Innanzi tutto, essa asserisce di aver informato la ricorrente, con lettera del 17 febbraio 2004, che i servizi competenti avrebbero analizzato le informazioni fornite e avrebbero verificato se potesse essere avviata un'azione presso le autorità italiane. La Commissione ricorda di aver interrogato in tale occasione la ricorrente sull'eventuale carattere riservato di informazioni contenute nella denuncia. Tale lettera dimostrerebbe dunque che la denuncia era già oggetto di esame nel mese di febbraio.

51 Successivamente, la Commissione, con lettera del 9 luglio 2004, avrebbe interrogato le autorità italiane sulle misure considerate nella denuncia al fine di raccogliere informazioni e precisazioni ulteriori rispetto agli elementi forniti nella denuncia. Essa ne avrebbe informato la ricorrente il 13 settembre 2004. La Commissione ne deduce che, a tale data, la ricorrente non poteva ignorare che la sua denuncia formava oggetto di esame, il che escluderebbe ogni ipotesi di carenza.

52 In terzo luogo, la Commissione sottolinea che gli atti che essa ha potuto compiere sino ad ora rientrano nell'ambito della fase preliminare che dovrebbe permetterle di adottare uno degli atti previsti dall'art. 4, nn. 2, 3 e 4, del regolamento n. 659/1999, cioè l'adozione di una decisione che dichiari che le misure in questione non sono aiuti o che si tratta di aiuti compatibili o che va avviato un procedimento formale sulla base dell'art. 88, n. 2, CE. In esito a tale procedimento, la ricorrente avrebbe allora la possibilità di sottoporre al sindacato del Tribunale l'atto così adottato.

53 In quarto luogo, la Commissione sostiene di non essere soggetta ad alcun termine per esaminare aiuti non notificati. Infatti, il termine considerato nella sentenza della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz (Racc. pag. 1471) non sarebbe applicabile agli aiuti non notificati (citata sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, punto 78). Per questi ultimi, l'art. 10, n. 2, del regolamento n. 659/1999 prevederebbe che la Commissione possa o debba chiedere informazioni allo Stato membro prima di avviare il procedimento formale.

54 È vero che il regolamento n. 659/1999 imporrebbe alla Commissione di esaminare senza indugio i fatti ad essa sottoposti, dato che il carattere ragionevole della durata di tale esame deve essere valutato alla luce delle circostanze e del contesto di ciascuna pratica (citata sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, punto 75). Essa non sarebbe però tenuta a fornire ai denuncianti spiegazioni dettagliate sulle indagini in corso.

55 Nella fattispecie, la durata del procedimento amministrativo sarebbe stata di circa undici mesi a partire dalla ricezione della versione riservata della denuncia e di nove mesi a partire dalla ricezione della sua versione non riservata. Tenuto conto delle circostanze e del contesto della pratica, tale durata non sarebbe irragionevole. La Commissione sottolinea quattro difficoltà particolari incontrate nella trattazione della denuncia:

— i pretesi aiuti controversi intervenivano in un settore complesso (trasporto aereo di passeggeri e servizi aeroportuali);

— i soggetti erogatori dei pretesi aiuti erano società nel cui capitale i pubblici poteri disponevano di diverse partecipazioni, il che complicava, per lo Stato membro e per la Commissione, la raccolta di informazioni relative agli accordi tra tali soggetti erogatori e la Ryanair;

— era difficile verificare se gli aiuti denunciati si basassero su risorse statali o fossero imputabili allo Stato;

— la denuncia della ricorrente invitava la Commissione a estendere la sua indagine a tre società di gestione di infrastrutture aeroportuali identificate con il solo nome dell'aeroporto da esse gestito, il che implicava un notevole lavoro supplementare da parte della Commissione.

56 La Commissione ritiene di aver agito con diligenza dopo essere stata diffidata ad agire dalla ricorrente.

57 La Commissione deduce dalla cronologia del procedimento che, alla data della proposizione del ricorso in esame (il 5 ottobre 2004), la ricorrente non poteva ignorare lo stato di avanzamento dell'indagine. Tenuto conto del termine di risposta imposto alle autorità italiane, la ricorrente non poteva ragionevolmente attendersi una presa di posizione della Commissione prima del 5 ottobre 2004. Le informazioni fornite dalle autorità italiane sarebbero state ricevute dalla Commissione il 7 ottobre 2004 e informazioni complementari sarebbero state fornite il 9 novembre 2004.

58 Infine, per quanto riguarda la pretesa violazione del principio di buona amministrazione, la Commissione ritiene che tale motivo, dedotto per la prima volta in sede di replica, sia nuovo e quindi irricevibile.

Giudizio del Tribunale

59 In via preliminare, si deve rilevare che l'argomentazione relativa alla violazione del principio di buona amministrazione non è stata espressamente svolta nell'atto

introduttivo del giudizio. Tuttavia, tale argomentazione è strettamente connessa a quella relativa al superamento di un termine ragionevole nell'esame della denuncia che costituisce il motivo unico del presente ricorso. Pertanto, tale argomentazione non può essere considerata come un motivo nuovo ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale ed è quindi ricevibile.

60 Occorre verificare se, al momento della diffida indirizzata alla Commissione ai sensi dell'art. 232 CE, gravasse su quest'ultima un obbligo di agire.

61 Nei limiti in cui essa possiede una competenza esclusiva per valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, la Commissione è tenuta, nell'interesse di una buona amministrazione delle norme fondamentali del Trattato relative agli aiuti di Stato, a procedere ad un esame diligente e imparziale di una denuncia relativa all'esistenza di un aiuto incompatibile con il mercato comune. Ne consegue che la Commissione non può prolungare indefinitamente l'esame preliminare di misure statali che hanno formato oggetto di una denuncia, qualora essa, come nel caso di specie, abbia accettato di avviare un siffatto esame chiedendo informazioni allo Stato membro interessato. Il carattere ragionevole della durata dell'esame di una denuncia dev'essere valutato sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali che la Commissione deve espletare e della complessità della pratica (citate sentenze Gestevisión Telecinco/Commissione, punti 72-75, e TF1/Commissione, punti 73-75).

62 Nella fattispecie, la Commissione ha ricevuto la denuncia della ricorrente il 29 dicembre 2003. Nel momento in cui la Commissione è stata diffidata ad agire ai sensi dell'art. 232 CE, vale a dire l'11 giugno 2004, l'esame della denuncia durava quindi da meno di sei mesi.

63 La pratica è innegabilmente complessa e di una certa novità, malgrado l'adozione, tre mesi circa dopo la presentazione della denuncia della ricorrente, della decisione 2004/393.

64 Per quanto riguarda le difficoltà sollevate dall'esame della denuncia, può essere rilevato che quest'ultima riguardava diversi aeroporti italiani senza tuttavia designare specificamente tutti i soggetti erogatori degli aiuti denunciati. Benché la denuncia abbia riguardato nominativamente le società So.ge.a.al, Saga e Aeroporti di Roma, titolari della gestione degli aeroporti di Alghero, di Pescara e di Roma, la ricorrente invitava altresì la Commissione ad estendere la sua indagine agli accordi conclusi dalla Ryanair con altri aeroporti italiani, in particolare quelli di Treviso, di Pisa e di Bergamo (Orio al Serio). Al fine, in particolare, di verificare la presenza di risorse di origine pubblica, le autorità italiane hanno dovuto chiedere un termine supplementare di due mesi per identificare i soggetti gestori degli aeroporti interessati.

65 D'altro canto, la Commissione non è rimasta inattiva dopo aver ricevuto la denuncia della ricorrente. Infatti, il 9 luglio 2004 essa ha interrogato le autorità italiane dopo aver ottenuto dalla ricorrente una versione non riservata della sua denuncia. La risposta di queste ultime è pervenuta alla Commissione il 7 ottobre 2004, ossia in maniera quasi concomitante con la scadenza del termine di ricorso.

66 È vero che non è stata offerta al Tribunale alcuna spiegazione che consenta di comprendere perché la Commissione ha atteso più di quattro mesi per trasmettere alle autorità italiane la versione non riservata della denuncia e chiedere loro di fornire informazioni. Malgrado tale ritardo, resta il fatto che la durata totale dell'indagine rimane inferiore a quella di pratiche di complessità analoga in relazione alle quali il Tribunale ha concluso nel senso dell'esistenza di una carenza illegittima. Occorre ricordare, a questo proposito, che la durata di trattazione delle denunce nelle pratiche esaminate nelle citate sentenze Gestevisíon Telecinco/Commissione e TF1/Commissione era, nella prima di tali pratiche, di 47 mesi per la prima denuncia e di 26 mesi per la seconda denuncia e, nella seconda pratica, di 31 mesi.

67 Questi elementi, considerati nel loro insieme, non permettono di ritenere che, alla data della diffida ad agire, la durata dell'esame della denuncia eccedesse i limiti del termine ragionevole.

68 Il ricorso deve pertanto essere respinto.

Sulle spese

69 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Legal Lindh Vadapalas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 maggio 2006.

Il cancelliere Il presidente

E. Coulon H. Legal