

Causa T-318/00

Freistaat Thüringen **contro** **Commissione delle Comunità europee**

«Aiuti concessi dagli Stati — Applicazione abusiva degli aiuti — Rischio di elusione dell'ordine di restituzione — Recupero degli aiuti presso società che hanno acquisito le attività strumentali del beneficiario iniziale»

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione Ampliata) 19 ottobre 2005 II - 4187

Massime della sentenza

1. *Aiuti concessi dagli Stati — Procedimento amministrativo — Possibilità per la Commissione di fondare la sua decisione sulle informazioni disponibili — Presupposto — Uso previo del potere di ingiunzione nei confronti dello Stato membro interessato — Sindacato giurisdizionale sull'accertamento dei fatti — Portata*
[Art. 88, n. 2, CE; regolamento (CE) del Consiglio n. 659/1999, artt. 5, n. 2, 6, n. 1, 10, n. 3, e 13, n. 1]

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Aiuti autorizzati dalla Commissione — Utilizzazione abusiva da parte del beneficiario — Criteri di valutazione*
[Artt. 87 CE e 88, n. 2, CE; regolamento del Consiglio n. 659/1999, art. 1, lett. g)]
3. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Richiesta di esecuzione di una garanzia pubblica — Qualificazione quale aiuto distinto dalla prestazione della garanzia — Presupposto — Rinuncia del garante ai propri diritti che porta alla riduzione del debito del beneficiario*
(Art. 87 CE)
4. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato*
(Artt. 87 CE e 253 CE)
5. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroche — Portata della deroga — Interpretazione restrittiva — Attività della Treuhandanstalt — Nozione di privatizzazione*
[Art. 87, nn. 1 e 2, lett. c), CE]
6. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione della Commissione che constata l'incompatibilità con il mercato comune di un aiuto individuale accordato in base ad un regime generale di aiuti precedentemente approvato — Obbligo di motivazione — Portata*
(Art. 88, n. 3, CE)
7. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Errore di fatto che compare nella motivazione, peraltro sufficiente, di una decisione — Irrilevanza quanto alla legittimità della decisione*
(Art. 253 CE)
8. *Aiuti concessi dagli Stati — Aiuti esistenti e aiuti nuovi — Contributo finanziario utilizzato per il rimborso di un credito garantito dall'autorità pubblica — Qualificazione quale aiuto nuovo*
(Art. 88 CE)
9. *Aiuti concessi dagli Stati — Recupero di un aiuto illegittimo — Aiuto sviato — Sviamento noto alla Commissione — Recupero presso il destinatario dell'aiuto — Esclusione*
(Art. 88, n. 2, CE)

10. *Aiuti concessi dagli Stati — Recupero di un aiuto illegittimo — Ambito di applicazione — Aiuto concesso ad un gruppo di imprese che effettua il trasferimento interno di attivi — Recupero presso un'impresa del gruppo che non è beneficiaria dell'aiuto e non ha tratto alcun vantaggio dai trasferimenti — Esclusione*

(Art. 88, n. 2, CE)

11. *Aiuti concessi dagli Stati — Recupero di un aiuto illegittimo — Recupero degli aiuti presso un'impresa che non è beneficiaria degli aiuti, ma ha rilevato le attività strumentali del beneficiario e ne prosegue l'attività — Presupposto — Elusione della decisione che ne ordina la restituzione — Valutazione nella fattispecie*

(Art. 88, n. 2, CE)

1. Nell'ambito di un procedimento amministrativo in materia di aiuti di Stato, la Commissione è abilitata ad adottare una decisione sul fondamento delle informazioni disponibili quando essa è confrontata ad uno Stato membro che non adempie al suo dovere di collaborazione e che si astiene dal fornirle le informazioni da essa richieste per esaminare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune. Tuttavia, prima di adottare una tale decisione, la Commissione deve rispettare taluni requisiti procedurali. In particolare, essa deve ingiungere allo Stato membro di fornirle, nel termine da essa impartito, tutti i documenti, le informazioni e i dati necessari per esaminare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. Solo nel caso in cui lo Stato membro ometta di fornire le informazioni richieste, nonostante l'ingiunzione della Commissione, quest'ultima ha il potere di porre fine al procedimento e di emanare la decisione che dichiara la compatibilità o l'incompatibilità dell'aiuto col mercato comune in base agli elementi di cui dispone. Tali requisiti sono stati ripresi e concretizzati

all'art. 5, n. 2, all'art. 10, n. 3, e all'art. 13, n. 1, del regolamento n. 659/1999, relativo all'applicazione dell'art. 88 CE.

A tale proposito, dato che, con la decisione di avvio del procedimento d'indagine formale previsto all'art. 6, n. 1, del regolamento e con la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, lo Stato membro e le altre parti interessate sono informati circa i fatti su cui la Commissione intende basare la sua decisione definitiva, se tali parti ritengono che taluni fatti ripresi nella decisione di avviare il procedimento formale di esame siano erronei, a loro incombe comunicarlo alla Commissione durante il procedimento amministrativo a pena di non poter più contestare tali fatti nell'ambito del procedimento contenzioso. Per contro, in

mancanza di informazioni contrarie dalle parti interessate, la Commissione è legittimata a fondarsi sui fatti, anche erronei, di cui dispone al momento dell'adozione della decisione definitiva, laddove gli elementi di fatto di cui si tratta siano stati oggetto di un'ingiunzione della Commissione allo Stato membro di fornirle le informazioni necessarie. Se, invece, la Commissione si astiene dall'ingiungere allo Stato membro di trasmetterle informazioni sui fatti che intende considerare, essa non può, in seguito, giustificare eventuali errori di fatto facendo valere che essa era legittimata, al momento di adottare la decisione che ha concluso il procedimento d'indagine formale, a considerare solo gli elementi di informazione di cui disponeva in quel momento.

La Commissione non è, peraltro, sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale per quanto riguarda l'accertamento dei fatti. Infatti, se lo Stato membro ha pienamente soddisfatto al suo obbligo di trasmettere tutte le informazioni richieste dalla Commissione, esso potrà facilmente provare, grazie alle informazioni che esso ha trasmesso nel corso del procedimento, che gli eventuali errori di fatto contenuti nella decisione impugnata non gli sono imputabili. Inoltre, quando la Commissione basa una decisione sulle informazioni disponibili riguardanti taluni elementi di fatto senza avere, su tale punto specifico, rispettato i requisiti procedurali individuati dalla giurisprudenza e ripresi nel regolamento

n. 659/1999, il Tribunale può esercitare il suo controllo riguardante la questione se l'aver preso in considerazione tali elementi di fatto abbia potuto dar luogo ad un errore di valutazione che ha viziato la legittimità della decisione impugnata.

(v. punti 73, 88-89)

2. Dall'art. 88, n. 2, primo comma, CE e dall'art. 1, lett. g), del regolamento n. 659/1999, relativo all'applicazione dell'art. 88 CE, risulta che, per provare che un aiuto concesso in conformità di un regime di aiuti autorizzati è stato applicato in modo abusivo, la Commissione deve dimostrare che tale aiuto è stato impiegato in violazione di tale regime come approvato dalla Commissione e cioè in violazione delle norme nazionali che disciplinano tale regime o delle condizioni supplementari che sono state accettate dallo Stato membro nell'ambito dell'approvazione del regime da parte della Commissione.

In proposito, la violazione di una mera condizione supplementare imposta unilateralmente da chi ha concesso l'aiuto, senza che tale condizione sia esplicitamente prevista dalle norme nazionali

che disciplinano tale regime, come approvate dalla Commissione, non può essere considerata come un elemento sufficiente per caratterizzare un impiego abusivo dell'aiuto ai sensi dell'art. 88, n. 2, primo comma, CE.

credito inizialmente coperto da una garanzia di prestito, una volta avvenuta l'esecuzione della garanzia, è definitiva, e dà così luogo ad una riduzione diretta dell'indebitamento del beneficiario, tale rinuncia è, in linea di principio, suscettibile di costituire un aiuto distinto in quanto fornisce un vantaggio economico aggiuntivo rispetto alla garanzia di prestito nonché rispetto alla sua esecuzione.

(v. punti 113-114, 144-145, 149)

(v. punti 125-126)

3. Sia l'esistenza sia l'importanza di un aiuto devono essere valutate in relazione alla situazione esistente al momento della sua concessione. Di conseguenza, il fatto che si possa chiedere l'esecuzione di una garanzia pubblica in caso di inadempimento dell'impresa beneficiaria non modifica la natura di tale garanzia con riferimento all'art. 87 CE e non fa sorgere un aiuto nuovo.
4. La motivazione richiesta dall'art. 253 CE deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i propri diritti e al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo.

In taluni casi, tuttavia, il fatto che un garante pubblico rinunci unilateralmente ai diritti di cui dispone nei confronti del beneficiario in seguito all'appello alla garanzia può costituire un aiuto. Questo è il caso, in particolare, se il garante pubblico non si comporta come un operatore economico razionale che fa tutto ciò che è possibile per ottenere il rimborso dell'importo che ha dovuto pagare a titolo di garanzia. Inoltre, se risulta che la rinuncia ad un

Con riguardo ad una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, la necessità di motivazione dev'essere valutata in funzione, in particolare, dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone che questo riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 230 CE, possono avere alle relative spiegazioni. Risulta quindi che la necessità della motivazione di una

decisione adottata in materia di aiuti di Stato non può essere determinata in funzione dell'interesse ad essere informato del solo Stato membro al quale la detta decisione è rivolta, potendo tale interesse essere limitato da ragioni particolari riguardanti la contestazione o meno di taluni punti di fatto e di diritto da esso sollevati nel corso del procedimento amministrativo, ma si estende all'insieme delle considerazioni di fatto e di diritto che ne costituiscono il fondamento.

condizione di applicazione di un regime in deroga al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, enunciato nell'art. 87, n. 1, CE, dev'essere interpretata in modo restrittivo. In conformità ad una siffatta interpretazione, l'esistenza di una privatizzazione, secondo tali regimi, può essere in linea di principio ammessa soltanto se un investitore privato acquisisce una quota di capitale di un'impresa pubblica già esistente atta a conferirgli il controllo dell'impresa interessata.

(v. punti 127, 156)

5. Il regime che disciplina le attività della Treuhandanstalt, quale stabilito dalla Commissione, prevede diverse deroghe al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, enunciato nell'art. 87, n. 1, CE. Adottando tali deroghe, la Commissione intendeva facilitare il compito della Treuhandanstalt, ente unico nel suo genere, che consisteva nel ristrutturare le imprese della ex Repubblica democratica tedesca ed assicurare la transizione di queste ultime da un'economia pianificata ad un'economia di mercato.

Così dunque, la creazione di una nuova impresa, avente ad oggetto una nuova attività commerciale, in forma di impresa comune tra un'impresa dell'ex Repubblica democratica tedesca e un'impresa della Repubblica federale di Germania non può essere qualificata come privatizzazione ai sensi dei detti regimi della Treuhandanstalt. Infatti, contrariamente alla privatizzazione prevista da tali regimi, che è diretta a far passare un'impresa da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, la creazione di una nuova impresa permette di sviluppare ex novo un progetto di impresa con nuovi mezzi e con una nuova attività commerciale.

Ne consegue che la nozione di «privatizzazione», nell'ambito dei regimi di aiuto della Treuhandanstalt, in quanto

(v. punti 176-177)

6. Nella motivazione di una decisione che constata l'incompatibilità con il mercato comune di un aiuto accordato in base ad un regime generale di aiuti approvato dalla Commissione, quest'ultima può limitarsi al fatto che l'aiuto non è conforme alle condizioni poste all'atto dell'approvazione del regime di aiuti, in mancanza, nel corso del procedimento amministrativo, di precisazioni, la cui prova incombe allo Stato membro interessato, dirette a dimostrare tanto che non si trattava di un aiuto quanto che, in ogni caso, tale aiuto era compatibile con il mercato comune e non era stato applicato in modo abusivo.

(v. punti 247, 281)

9. La Commissione non è legittimata a richiedere il recupero di un aiuto di Stato illegittimo presso l'impresa destinataria di quest'ultimo qualora, al momento di adottare una decisione in tal senso, essa sappia o non possa ignorare che tale impresa non ha tratto vantaggio dall'aiuto.

(v. punto 180)

7. Anche se un punto della motivazione oggetto di controversia contiene un'indicazione erronea in fatto, tale vizio può non portare all'annullamento di tale atto se gli altri 'considerando' della decisione impugnata contengono motivi idonei a dimostrarne la fondatezza.

(v. punto 191)

In proposito, non è conforme ai principi che regolano il recupero degli aiuti di Stato illegittimi una decisione che ordina il recupero di un aiuto presso l'impresa destinataria di quest'ultimo, quando, almeno al momento di adottare tale decisione, la Commissione disponeva di un insieme di indizi precisi e concordanti da cui risultava che tale impresa non aveva avuto il godimento effettivo di gran parte dell'aiuto a causa dello sviamento di quest'ultimo, e tali indizi permettevano di stabilire, almeno in modo approssimativo, l'entità dello sviamento. Per giustificare la sua decisione, la Commissione non può trincerarsi

dietro il fatto che le autorità dello Stato membro interessato non le avevano fornito indicazioni precise quanto alla parte di aiuto che era stata sviata, quando essa non si è avvalsa dei poteri a sua disposizione per farsi comunicare tali dati.

(v. punti 321-323)

10. Un'impresa appartenente ad un gruppo di imprese collegate nell'ambito del quale esistono meccanismi interni di trasferimento di attivi non può essere tenuta a rimborsare un aiuto di Stato illegittimo, benché non ne sia stata beneficiaria, per il fatto che, in ragione della sua appartenenza al detto gruppo, essa ne ha avuto il godimento effettivo, qualora sia pacifico che tali meccanismi di trasferimento sono stati utilizzati esclusivamente a svantaggio di tale impresa e non a suo profitto.

(v. punto 324)

11. La circostanza che un'impresa abbia rilevato una parte degli attivi del beneficiario di un aiuto illegittimo e ne prosegua l'attività non è necessariamente sufficiente per concludere che un'operazione sia diretta ad eludere le conseguenze di una decisione della Commissione che impone il recupero di tale aiuto. Per determinare se sussista effettivamente un'elusione, si devono infatti prendere in considerazione elementi quali le modalità dell'acquisizione, e segnatamente il prezzo effettivamente pagato, il mantenimento di un certo numero di attivi nel patrimonio del beneficiario dell'aiuto e la logica economica dell'operazione.

(v. punti 326-343)