

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

24 settembre 2008\*

Nella causa T-20/03,

**Kahla/Thüringen Porzellan GmbH**, con sede in Kahla (Germania), rappresentata dagli avv.ti M. Schütte e S. Zühlke,

ricorrente,

sostenuta da

**Freistaat Thüringen (Germania)**, rappresentato inizialmente dagli avv.ti A. Weitbrecht e A. van Ysendyck, e successivamente dagli avv.ti A. Weitbrecht e M. Núñez-Müller,

e dalla

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata dai sigg. W.-D. Plessing e M. Lumma, in qualità di agenti,

intervenienti

\* Lingua processuale: il tedesco.

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. V. Kreuzschitz e V. Di Bucci, in qualità di agenti, assistiti dal sig. C. Koenig, professore,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 13 maggio 2003, 2003/643/CE, relativa all'aiuto di Stato al quale la Repubblica federale di Germania ha dato esecuzione a favore di Kahla Porzellan GmbH e Kahla/Thüringen Porzellan GmbH (GU L 227, pag. 12), nella parte in cui tale decisione riguarda i contributi finanziari a favore della Kahla/Thüringen Porzellan GmbH,

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

composto dal sig. M. Vilaras, presidente, dalla sig.ra E. Martins Ribeiro, dai sigg. F. Dehousse, D. Šváby e dalla sig.ra K. Jürimäe, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Andová, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e a seguito alla trattazione orale del 19 ottobre 2006,

ha emesso la seguente

## Sentenza

### Fatti

- 1 L'impresa Kahla Porzellan GmbH (in prosieguo: la «Kahla I»), la cui attività è la produzione di vasellame e di oggetti in porcellana, è ubicata nel Land di Turingia, una delle regioni che possono eventualmente fruire di aiuti di Stato in applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE.
  
- 2 La Kahla I è stata costituita nel 1990 a seguito della trasformazione di un'azienda della ex Repubblica democratica tedesca (DDR), la VEB Vereinigte Porzellanwerke Kahla, in due società, di cui una è divenuta la Kahla I, privatizzata nell'aprile 1991 dalla Treuhandanstalt (in prosieguo: la «THA»). Il 9 agosto 1993 la Kahla I dichiarava fallimento e il 29 settembre 1993 veniva avviato il procedimento di liquidazione.
  
- 3 L'impresa Kahla/Thüringen Porzellan GmbH (in prosieguo: la «Kahla II» o la «ricorrente») veniva costituita nel novembre 1993 dal sig. G. R. e, nel gennaio 1994, rilevava i terreni, i macchinari e gli impianti nonché 380 lavoratori dipendenti della società in liquidazione Kahla I.

- 4 La cessione dei beni immobili della Kahla I veniva approvata dalla THA, alla quale tali beni immobili venivano retroceduti, nonché dall'organismo ad essa subentrato, la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS).
- 5 Il contratto di vendita delle attività della Kahla I prevedeva un prezzo complessivo di DEM 7,391 milioni. Il prezzo di DEM 2,05 milioni per gli impianti doveva essere finanziato da una sovvenzione del Land di Turingia di DEM 2,5 milioni. I diritti, i marchi, i modelli registrati e il know how venivano trasferiti per la somma di un marco simbolico mentre l'elenco dei clienti e il portafoglio ordini venivano trasferiti a titolo gratuito. Il prezzo richiesto per le giacenze in magazzino ammontava a DEM 2,136 milioni e i terreni dovevano essere venduti, esenti da imposta, per la somma di DEM 3,205 milioni. Il prezzo delle giacenze in magazzino veniva successivamente ridotto, e il prezzo complessivo da ultimo corrisposto è stato di DEM 6,727 milioni.
- 6 Il 5 marzo 1994, la Thüringen Industriebeteiligungs GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «TIB»), impresa statale controllata dal Land di Turingia, assumeva una partecipazione del 49% nel capitale della ricorrente. Il 31 dicembre 1999, la TIB cedeva tale partecipazione al sig. G. R. e al figlio di quello, sig. H. R., per un prezzo più elevato di quello che la TIB aveva pagato nel marzo 1994.
- 7 Dopo aver ricevuto denunce e a seguito di uno scambio di corrispondenza e di incontri con i rappresentanti della Repubblica federale di Germania, il 15 novembre 2000 la Commissione avviava il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE circa gli aiuti ad hoc a favore della Kahla I e della ricorrente. La decisione della Commissione di avviare il procedimento veniva notificata alla Repubblica federale di Germania e pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 30 giugno 2001 (GU C 185, pag. 45). La Commissione intimava alla Repubblica federale di Germania di comunicarle tutti i documenti, le indicazioni e i dati necessari per valutare la compatibilità degli aiuti. In particolare, si trattava dei dati che consentissero di accertare se la Kahla I e la ricorrente fossero imprese indipendenti o se la ricorrente dovesse essere considerata come successore di un'impresa o come una «Auffanglösung» (società che subentra ad una società in difficoltà). Si trattava, ancora, delle informazioni che consentissero di accertare se taluni degli aiuti fossero conformi ai regimi di aiuti approvati. Infine, si

trattava di tutti i piani di ristrutturazione esistenti riguardanti la Kahla I e la ricorrente, che descrivono gli investimenti realizzati o previsti e l'insieme delle altre spese di ristrutturazione finanziate da aiuti di Stato, che commentano i bilanci e i risultati di esercizio (per la Kahla I), che descrivono l'evoluzione delle capacità nonché i dati che consentono di sapere se l'investitore avesse apportato un contributo. La Commissione invitava le parti interessate a presentare le loro osservazioni in merito all'aiuto di cui trattasi.

- 8 Con lettera 26 marzo 2001, la Repubblica federale di Germania ottemperava a tale invito fornendo le informazioni circa gli aiuti di cui trattasi e informando la Commissione di nuovi aiuti. Il 28 maggio 2001 la Commissione chiedeva informazioni complementari che otteneva il 30 giugno 2001 e il 9 agosto 2001. Il 31 luglio 2001 la Commissione riceveva le osservazioni della ricorrente.
  
- 9 Con lettera 28 novembre 2001 (GU 2002, C 26, pag. 19), la Commissione notificava alla Repubblica federale di Germania la sua decisione di estendere il procedimento formale di esame agli aiuti che non erano conformi ai regimi di aiuti approvati, nonché agli aiuti che non erano stati prima notificati. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni.
  
- 10 Il 10 dicembre 2001, il caso veniva discusso con rappresentanti della Repubblica federale di Germania e dell'impresa.
  
- 11 Il 30 gennaio 2002 la Repubblica federale di Germania presentava osservazioni sulla decisione di estensione del procedimento e trasmetteva informazioni dettagliate. Con lettera 28 febbraio 2002, la ricorrente trasmetteva alla Commissione le sue osservazioni.

- 12 Dopo aver ricevuto una nuova denuncia secondo cui la ricorrente avrebbe percepito altri aiuti, la Commissione chiedeva alla Repubblica federale di Germania, con lettera 30 aprile 2002, informazioni complementari che otteneva il 29 maggio 2002.
- 13 A seguito dell'incontro del 24 luglio 2002 con rappresentanti della Repubblica federale di Germania, questa, il 7 agosto 2002, forniva spiegazioni complementari. Il 30 luglio 2002 la ricorrente comunicava osservazioni e, con lettera 1° ottobre 2002, la Repubblica federale di Germania trasmetteva nuove osservazioni.
- 14 A conclusione del procedimento formale di esame, il 30 ottobre 2002, la Commissione adottava la decisione C (2002) 4040 def. relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Germania a favore della Kahla I e della Kahla II, notificata alla Germania il 4 novembre 2002 e portata a conoscenza della ricorrente il 12 novembre 2002.
- 15 A seguito della presentazione del presente ricorso (v. punto 39 infra), la Commissione ha comunicato alla Repubblica federale di Germania, con lettera 13 maggio 2003, la modifica della decisione 30 ottobre 2002, e, in particolare, dell'art. 1, nella parte in cui l'ingiunzione di recupero riguarda la misura 22, dei punti 34, 37, 99, 101, 103 e 171, riguardanti la misura 16, e dei punti 146 e 147, riguardanti la misura 32. La Commissione adottava di conseguenza una nuova decisione, la decisione 13 maggio 2003, 2003/643/CE, relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Germania a favore della Kahla I e della Kahla II (in prosieguo: la «decisione impugnata»). La decisione impugnata è stata portata a conoscenza della ricorrente il 16 maggio 2003 e pubblicata l'11 settembre 2003 (GU L 227, pag. 12).

## La decisione impugnata

- 16 Nella decisione impugnata la Commissione valuta separatamente le misure finanziarie concesse dallo Stato alla Kahla I e alla ricorrente. Nel punto 85 della decisione impugnata ricorda che nella fase di estensione del procedimento di indagine formale è pervenuta alla conclusione che la Kahla I e la ricorrente sono entità giuridiche distinte e che quest'ultima è stata considerata come una «Auffanggesellschaft» (società rilevatrice), in quanto creata dal sig. G. R. quale società di copertura al fine di continuare le attività della Kahla I, in liquidazione, e di rilevarne i beni patrimoniali.
- 17 Per quanto riguarda la Kahla I, al punto 22 della decisione impugnata la Commissione considera che le misure finanziarie concesse dallo Stato alla Kahla I dalla sua costituzione fino all'istanza di fallimento ammontano a complessivi DEM 115,736 milioni (misure 1-10).
- 18 Per quanto riguarda la ricorrente, la Commissione identifica 23 misure finanziarie a essa concesse tra il 1994 e il 1999 per un importo complessivo di DEM 39,028 milioni (misure 11-33). Tra queste misure, descritte nei punti 34-59 della decisione impugnata, figurano in particolare le seguenti:
- Misura 11: assunzione di partecipazione per il 49% del capitale della ricorrente da parte della TIB, il 5 marzo 1994, mediante il pagamento di DEM 1,975 milioni;
  
  - Misura 12: prestito partecipativo dell'importo di DEM 6 milioni concesso dalla TIB nel marzo 1994;

- Misura 13: garanzia di credito, concessa nel marzo 1994 dal Land di Turingia per crediti all'investimento, che ha coperto i prestiti oggetto delle misure 18-22;
  
- Misura 14: garanzia per il 90% concessa nel marzo 1994 dal Land di Turingia per crediti di gestione ammontanti a DEM 6,5 milioni accordati nel settembre 1995 da una banca privata;
  
- Misura 15: sovvenzione all'investimento per un importo iniziale di DEM 2 milioni, elevato a DEM 2,5 milioni, versata nel maggio 1994 dal Land di Turingia;
  
- Misura 16: prestito per la costituzione di capitali propri da parte di una banca pubblica (in prosieguo: il «prestito EKH») di DEM 0,2 milioni concesso nel giugno del 1994 al sig. G. R. nel quadro della costituzione della ricorrente;
  
- Misura 21: prestito all'investimento per un importo di DEM 3,45 milioni concesso nell'aprile 1995;
  
- Misura 23: garanzia contemplata nella misura 13 che ha coperto un prestito di DEM 1 milione accordato nel febbraio 1996 da una banca privata;
  
- Misura 26: sovvenzioni a favore della promozione dell'occupazione associate a investimenti per la tutela dell'ambiente per un importo di DEM 1,549 milioni, concesse dalla direzione federale dell'impiego dal 1994 al 1996;
  
- Misura 27: sovvenzioni varie per la partecipazione a fiere ed esposizioni, per la pubblicità, la ricerca e lo sviluppo e per l'integrazione di lavoratori, concesse dal 1994 al 1996 per un importo di DEM 0,492 milioni;

— Misura 30: garanzia contemplata nella misura 13 che ha coperto un prestito di DEM 2,32 milioni accordato da una banca privata nel maggio 1999;

— Misura 32: sovvenzioni diverse per la partecipazione a fiere ed esposizioni, per la pubblicità, per l'integrazione di lavoratori e le spese di personale nell'ambito delle attività di ricerca e di sviluppo, concesse dal 1997 al 1999 per un importo di DEM 0,352 milioni.

19 In primo luogo, la Commissione ritiene che le misure finanziarie concesse alla ricorrente costituiscano aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE e considera, in questo contesto, che gli organismi statali di finanziamento non si sono comportati come investitori in un'economia di mercato.

20 In generale, la Commissione, ai punti 94-97 della decisione impugnata, osserva che dalle relazioni elaborate da studi di consulenza, e cioè la relazione Rölfs Bühler Stümpges Hauck & Partner (in prosieguo: «RBSH & P»), del novembre 1993, e la relazione Arthur Andersen (in prosieguo: «AA»), del gennaio 1994, risulta che l'obiettivo del governo del Land e dei suoi istituti finanziari consisteva nel salvaguardare i posti di lavoro. Inoltre i consulenti prevedevano almeno due esercizi deficitarii e non prevedevano alcuna eventuale contropartita alla partecipazione delle pubbliche amministrazioni.

21 Per quanto più esattamente riguarda l'assunzione di partecipazione da parte della TIB per il 49% del capitale della ricorrente (misura 11), la Commissione, ai punti 98 e 99 della decisione impugnata, precisa che, secondo i consulenti, i rischi potenziali erano elevati. Osserva a questo proposito che nulla è stato fatto per porvi rimedio e che non si è neppure proceduto ad un'analisi delle future entrate. Le condizioni della partecipazione della TIB non erano, inoltre, comparabili alle condizioni concesse al sig. G. R. In questo contesto, la Commissione precisa che, contrariamente alle dichiarazioni della Repubblica federale di Germania, il sig. G. R. non ha investito nella ricorrente DEM 2,055 milioni, ma soltanto DEM 0,055 milioni. I DEM 2 milioni restanti provenivano da risorse statali sotto forma di due prestiti concessi al sig. G. R., che la Commissione considera come due misure di aiuto a favore della ricorrente (v. punto 24 supra), di cui uno era incluso in una garanzia fornita dallo Stato alla banca

che aveva concesso il prestito (misura 16) e l'altro era garantito da un'ipoteca sui beni immobili della ricorrente (prestito di DEM 1,8 milioni che ha costituito oggetto della misura 17). Il rischio assunto dalla TIB, che ha messo a disposizione della ricorrente DEM 1,975 milioni sotto forma di una partecipazione, era manifestamente superiore a quello dell'investitore privato. Questo aveva, inoltre, il diritto di risolvere il contratto se la partecipazione della TIB o altre misure non fossero state efficaci.

22 Per quanto riguarda le altre misure a favore della ricorrente, al punto 100 della decisione impugnata la Commissione osserva che in considerazione della particolare situazione dell'impresa e del fatto che questa opera in un mercato caratterizzato da sovraccapacità strutturali, un investitore che agisce in economia di mercato avrebbe concesso sostegno finanziario solo subordinandolo a condizioni che tengono conto di tali elementi.

23 Quindi, per quanto riguarda, in particolare, il prestito partecipativo consentito dalla TIB (misura 12), la Commissione, al punto 102 della decisione impugnata, osserva che il tasso d'interesse concordato era del 12% ma che il prestito è stato concesso senza richiedere la minima garanzia e con riserva di un tasso d'interesse dello 0% per almeno i primi due anni, e l'importo degli interessi era limitato al tetto del 50% dell'utile annuo considerato. Inoltre, il prestito non era vincolato a diritti di voto supplementari e non era stato previsto alcun premio di rischio per la compensazione dei rischi previsti dai consulenti.

24 Per quanto riguarda i diversi prestiti accordati da banche pubbliche (tra cui i due prestiti consentiti al sig. G. R. e la misura 21), al punto 102 della decisione impugnata la Commissione osserva che essi sono stati concessi tutti ad un tasso d'interesse inferiore al tasso di riferimento e che, nei limiti in cui erano state eventualmente costituite delle garanzie, esse erano state costituite dalle pubbliche amministrazioni o i medesimi beni patrimoniali, a varie riprese, sono serviti come garanzia per differenti prestiti. Per quanto riguarda più esattamente il prestito EKH (misura 16), la Commissione osserva, al punto 103 della decisione impugnata, che esso è stato garantito dallo Stato e non mediante la costituzione di una garanzia personale e che, quand'anche fosse stata

conferita una garanzia personale, essa sarebbe di rango inferiore a tutte le altre e coprirebbe soltanto una parte estremamente limitata dell'eventuale elevato rischio di insolvenza. Al punto 130 della decisione impugnata, la Commissione osserva che tale prestito, benché sia stato concesso al sig. G. R., mirava a sostenere un'impresa e deve pertanto essere considerato come un aiuto a favore della ricorrente.

25 In secondo luogo, la Commissione esamina le difficoltà della ricorrente.

26 Precisa, ai punti 106 e 107 della decisione impugnata, che la ricorrente costituisce una «Auffanglösung», cioè un'impresa di nuova creazione nella parte est della Germania che ha rilevato i beni patrimoniali di un'impresa in liquidazione. Secondo la Commissione, le «Auffanglösung» non sono comparabili ad altre imprese di nuova creazione; avendo tali società rilevato i beni patrimoniali di una società in liquidazione e proseguito l'attività di quest'ultima senza previamente procedere, di norma, alla minima ristrutturazione accettabile, ereditano una serie di carenze strutturali e necessitano di modifiche sostanziali per poter essere attive in un'economia di mercato. La Commissione precisa che, tenuto conto della particolare situazione dei nuovi Länder, ha adottato un approccio flessibile e generoso che consente alle «Auffanglösung» di beneficiare di aiuti per la ristrutturazione e osserva che tale modalità operativa è stata codificata nella nota 10 della comunicazione della Commissione, 1999/C 288/02, recante orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 288, pag. 2; in prosieguo: gli «orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione del 1999»).

27 La Commissione, ai punti 108-118 della decisione impugnata, precisa che la ricorrente era in difficoltà a partire dal 1994 fino alla fine del 1996, quando ha registrato per la prima volta un lieve risultato positivo e la quota di capitale proprio ha cominciato ad aumentare, molto probabilmente grazie all'aiuto concesso.

- 28 Ai punti 108 e 109 della decisione impugnata, la Commissione osserva che la condizione generale prevista al punto 2.1 della comunicazione della Commissione, 94/C 368/05, recante orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (GU C 368, pag. 12; in prosieguo: gli «orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione del 1994») è soddisfatta e ricorda che un'impresa in difficoltà si definisce come impresa incapace di riprendersi con le risorse di cui dispone o ottenendo i fondi necessari dagli azionisti o dal mercato. Secondo la Commissione, questa situazione risulta, da un lato, constatata all'epoca della costituzione della ricorrente e al momento della concessione dell'aiuto nelle relazioni elaborate dalla RBSH & P e dalla AA, le quali considerano la ricorrente in difficoltà e ne auspicano la ristrutturazione, e dall'altro lato, confermata dal fatto che l'impresa non ha mai ottenuto contributi finanziari da banche private senza l'aiuto di Stato.
- 29 Dopo aver ricordato, al punto 110 della decisione impugnata, che taluni indicatori menzionati negli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994 non sono applicabili alle imprese di nuova creazione, ai punti 111-113 la Commissione precisa che il basso valore del capitale netto, l'eccessivo numero di dipendenti, il margine lordo di autofinanziamento e l'elevato indebitamento dell'impresa confermano che la ricorrente era in difficoltà al momento della concessione dell'aiuto. Inoltre, al punto 114 della decisione impugnata, la Commissione precisa che, se è vero che l'applicazione di tale regime eccezionale di ammortamento (misura 33) ha forse condotto a perdite di entità superiore, tuttavia l'impresa, senza l'aiuto dello Stato, avrebbe senza dubbio registrato perdite sostanzialmente maggiori e sarebbe verosimilmente sparita dal mercato.
- 30 Ai punti 115 e 116 della decisione impugnata, la Commissione osserva che la sua conclusione non può essere modificata ex post dal fatto che le difficoltà della ricorrente sono state superate grazie alla concessione di consistenti aiuti su un breve periodo. Nega altresì il tenore di una relazione del 21 gennaio 2002, presentata dalla Repubblica federale di Germania, e ricorda che le relazioni disponibili nel 1994 concludevano che il sostegno dello Stato era assolutamente determinante per il risanamento dell'impresa.

31 In terzo luogo, la Commissione esamina se gli aiuti concessi alla ricorrente siano conformi ai regimi di aiuti approvati, invocati dalla Repubblica federale di Germania.

32 A conclusione di tale esame, la Commissione conclude, al punto 148 della decisione impugnata, che molte delle misure concesse alla ricorrente, tra cui la misura 17 (v. punto 21 supra), costituiscono aiuti esistenti che essa non deve riesaminare.

33 Per contro, ai punti 128 e 129 della decisione impugnata, la Commissione ritiene che la sovvenzione all'investimento del Land di Turingia (misura 15) non è conforme al regime ai sensi del quale è stata assertivamente concessa, dato che all'epoca della sovvenzione la ricorrente era un'impresa in difficoltà. Precisa di aver erroneamente ritenuto, estendendo il procedimento d'indagine formale, che il regime autorizzato si applicasse soltanto alle piccole e medie imprese (PMI), ma che la Repubblica federale di Germania aveva a giusto titolo indicato che anche le grandi imprese potevano beneficiare degli aiuti in virtù di tale regime. La Commissione osserva che il regime, per contro, escludeva esplicitamente dal suo campo d'applicazione le imprese in difficoltà e ricorda di aver adottato una decisione negativa in merito a tale regime in ragione del suo uso abusivo, poiché era stato applicato, in particolare, a imprese in difficoltà, in contrasto con le specifiche disposizioni approvate dalla Commissione [decisione della Commissione 19 giugno 2002, 2003/225/CE, relativa al programma del Land di Turingia a favore degli investimenti delle PMI e ai singoli casi di applicazione del medesimo (GU 2003, L 91, pag. 1)].

34 Per quanto riguarda il prestito EKH (misura 16), al punto 130 della decisione impugnata, la Commissione precisa che esso non è conforme al programma relativo all'aiuto alla costituzione di capitale proprio a titolo del quale è stato assertivamente concesso poiché la ricorrente non era una PMI.

35 Per quanto riguarda sovvenzioni concesse a favore dell'occupazione associata a investimenti in materia di tutela dell'ambiente (misura 26), la Commissione, ai punti 134-139 della decisione impugnata, considera che esse non rientrano nell'art. 249 h dell'Arbeitsförderungsgesetz (legge per la promozione dell'occupazione; in prosieguo: l'«AFG»), regime da lei approvato in quanto non integrante un regime di aiuti. La Commissione osserva che, come precisato dalla Repubblica federale di Germania nella sua lettera 29 luglio 2004, da un lato, le misure enunciate all'art. 249 h dell'AFG nel settore della riabilitazione e del miglioramento dell'ambiente erano rivolte a persone giuridiche di diritto pubblico e soprattutto ad enti territoriali (città, cantoni, comuni ecc.), nonché a imprese detenute dalla THA e, dall'altro lato, che le misure nell'interesse di un'impresa privata non potevano fruire di un aiuto. Orbene, al momento della concessione delle sovvenzioni la ricorrente era un'impresa privata. Inoltre, la Commissione osserva che una parte delle sovvenzioni è stata concessa dal Land di Turingia, mentre solo il Bundesanstalt für Arbeit (direzione federale per l'occupazione) era autorizzato a concederle. Peraltro, le sovvenzioni hanno avvantaggiato la ricorrente dal momento che sono state concesse per l'eliminazione di vecchi impianti. Inoltre, secondo la Commissione, la legge tedesca cela un chiaro elemento selettivo il quale non permette di considerare la misura di cui trattasi come una misura generale.

36 In quarto luogo, la Commissione passa ad esaminare le misure asseritamente rientranti nel campo di applicazione della regola detta «de minimis». Per quanto riguarda, in particolare, il periodo dal 1997 al 1999 (punti 152-154 della decisione impugnata), la Commissione nega che la misura 30 e una parte della misura 32 rientrino nella regola detta «de minimis». Queste costituiscono, di conseguenza, aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

37 Per quanto riguarda, in quinto luogo, la compatibilità degli aiuti con il mercato comune, ai punti 157-174 della decisione impugnata la Commissione ricorda, a proposito degli aiuti concessi fino alla fine del 1996, che la ricorrente era un'impresa in difficoltà fino al 1996. Considera che tali aiuti non sono, di conseguenza, aiuti regionali compatibili con il mercato comune. La Commissione considera poi che le condizioni poste dagli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994, invocate dalla Repubblica federale di Germania, non sono nella specie soddisfatte come risulta dal punto 80 della decisione impugnata. La Commissione precisa, da un lato, che, nonostante le reiterate ingiunzioni, la Repubblica federale di Germania non ha mai

comunicato la versione definitiva di un qualsivoglia piano di ristrutturazione, né indicato le misure di ristrutturazione che erano state effettivamente eseguite e, dall'altro lato, che il contributo privato al costo totale della ristrutturazione non può essere considerato sostanziale, in quanto solo l'apporto del sig. G. R. per un importo di DEM 0,055 milioni presenta carattere puramente privato. Per quanto riguarda gli aiuti ad hoc concessi dopo il 1997, la Commissione ritiene ai punti 175-184 della decisione impugnata che essi non possono essere considerati compatibili con il mercato comune ai sensi degli orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale (GU 1998, C 74, pag. 9).

<sup>38</sup> Alla luce di tutto quanto sopra considerato, nell'art. 1, n. 2, della decisione impugnata, la Commissione dichiara incompatibili con il mercato comune l'assunzione in partecipazione e il prestito partecipativo della TIB (misure 11 e 12), le garanzie del Land di Turingia per il 90% (misure 13, 14, 23 e 30), la sovvenzione del Land di Turingia (misura 15), il prestito di una banca pubblica per la costituzione di capitali propri (misura 16), il prestito di una banca pubblica (misura 21), le sovvenzioni a favore dell'occupazione (misura 26), le misure per l'integrazione di lavoratori, per la partecipazione a fiere, per la pubblicità (misura 27) e le misure a favore di ricerca e sviluppo, integrazione di lavoratori, partecipazione a fiere e riduzioni di costi (misura 32). All'art. 2, n. 1, della decisione impugnata, la Commissione invita la Repubblica federale di Germania ad adottare tutte le misure necessarie per recuperare gli aiuti di cui all'art. 1, n. 2, della detta decisione.

## **Procedimento e conclusioni delle parti**

<sup>39</sup> Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 gennaio 2003, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 40 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 2003, la Repubblica federale di Germania ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente.
- 41 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 maggio 2003, il Land di Turingia (Freistaat Thüringen) ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente.
- 42 Con ordinanza 9 luglio 2003, il presidente della Quinta Sezione ampliata ha accolto tali domande.
- 43 A seguito della modifica della decisione della Commissione 30 ottobre 2002, la ricorrente ha presentato, con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 luglio 2003, una replica che tiene conto di tali modifiche.
- 44 La Repubblica federale di Germania ha depositato la propria memoria d'intervento il 25 agosto 2003.
- 45 Il Land di Turingia ha depositato la sua memoria d'intervento il 10 settembre 2003.
- 46 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione ampliata) ha deciso, da un lato, di adottare misure di organizzazione del procedimento invitando le parti a rispondere per iscritto a quesiti e a produrre documenti e, dall'altro lato, di aprire la trattazione orale. Le parti hanno ottemperato alla domanda del Tribunale entro il termine impartito.

47 Le difese svolte dalle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza del 19 ottobre 2006.

48 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare l'art. 1, n. 2, della decisione impugnata;
  
- annullare l'art. 2 della decisione impugnata nella parte in cui ha ad oggetto le misure di cui all'art. 1, n. 2, della detta decisione;
  
- condannare la Commissione alle spese;
  
- condannare la Commissione alle spese conseguenti alla modifica della decisione 30 ottobre 2002, indipendentemente dall'esito della controversia.

49 La Repubblica federale di Germania, interveniente, conclude che il Tribunale voglia:

- annullare l'art. 1, n. 2, e l'art. 2, n. 1, della decisione impugnata, perlomeno per quanto riguarda la sovvenzione del Land di Turingia;
  
- condannare la Commissione alle spese.

50 Il Land di Turingia, interveniente, conclude che il Tribunale voglia:

- annullare l'art. 1, n. 2, della decisione impugnata;
  
- annullare l'art. 2 della decisione impugnata, nella parte in cui verte sulle misure di cui all'art. 1, n. 2, della detta decisione;
  
- condannare la Commissione alle spese;
  
- condannare la Commissione alle spese conseguenti alla modifica della decisione 30 ottobre 2002, indipendentemente dall'esito della controversia;
  
- condannare la Commissione alle spese dell'intervento.

51 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso infondato;
  
- condannare la ricorrente alle spese.

**In diritto**

- 52 A sostegno del suo ricorso la ricorrente solleva quattro motivi di annullamento.
- 53 I primi tre motivi deducono, rispettivamente, violazione degli artt. 87 CE e 88 CE, del principio della certezza del diritto e del principio di tutela del legittimo affidamento, per quanto riguarda la sovvenzione all'investimento del Land di Turingia (misura 15) e le sovvenzioni a favore dell'occupazione associate agli investimenti di tutela dell'ambiente (misura 26).
- 54 Il quarto motivo deduce in sostanza, errori di fatto e errori manifesti di valutazione. La ricorrente suddivide il quarto motivo in sei punti relativi, in primo luogo, all'inesattezza materiale dei fatti, in secondo luogo, alla qualifica di impresa in difficoltà, in terzo luogo, alla valutazione del comportamento della TIB con riferimento al criterio dell'investitore privato; in quarto luogo, agli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, in quinto luogo, al recupero del prestito oggetto della misura 22 e, in sesto luogo, agli aiuti detti «de minimis» per il periodo dal 1997 al 1999 (misura 32). Tuttavia, adottando la decisione impugnata, la Commissione ha, tra l'altro, revocato l'ingiunzione di recupero del prestito oggetto della misura 22 (v. supra punto 15). Inoltre, dopo l'adozione della decisione impugnata, le parti si sono accordate sul calcolo delle sovvenzioni oggetto della misura 32. Rispondendo ad un quesito del Tribunale, esse hanno confermato che non vi erano più punti controversi circa la misura 32 (aiuto detto «de minimis» tra il 1997 e il 1999), cosa di cui è stato preso atto nel verbale d'udienza. Pertanto, non occorre più esaminare i due ultimi punti del quarto motivo.
- 55 Il Tribunale procederà ad esaminare, insieme, i tre primi motivi, che hanno incidenza solo sulle misure 15 e 26 e, successivamente, separatamente, il quarto motivo, che riguarda le altre misure contemplate nella decisione impugnata.

A — *Sul primo, secondo e terzo motivo, che deducono la violazione degli artt. 87 CE e 88 CE, del principio di certezza del diritto e del principio di tutela del legittimo affidamento*

1. *Sulla sovvenzione all'investimento del Land di Turingia (misura 15)*

a) Argomenti delle parti

Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE

<sup>56</sup> La ricorrente sostiene che la sovvenzione all'investimento del Land di Turingia è stata concessa conformemente ad un regime generale di aiuti autorizzato e costituisce pertanto un aiuto esistente. Sostiene, in principalità, che la Commissione ha introdotto retroattivamente condizioni supplementari nel regime autorizzato e, in subordine, di non poter essere considerata impresa in difficoltà.

— Sulle condizioni d'applicazione del regime

<sup>57</sup> La ricorrente sostiene che il programma del Land di Turingia a favore degli investimenti delle PMI era applicabile a tutte le imprese senza riserve e, pertanto, alle imprese in difficoltà e alle «Auffanglösung». Siffatte riserve non potrebbero essere ricavate né dalla lettera di autorizzazione della Commissione 26 novembre 1993, né dalla comunica-

zione pubblicata sotto forma di riassunto sulla Gazzetta Ufficiale. Da tale pubblicazione, al contrario, risulterebbe che il programma era esattamente rivolto alle imprese di nuova creazione, come la ricorrente, e che uno degli obiettivi era quello di fornire un aiuto all'avvio dell'impresa.

58 La ricorrente considera che le precisazioni fornite dalla Repubblica federale di Germania nella comunicazione 26 agosto 1993 erano unicamente destinate a spiegare il regime notificato e non potevano modificare il chiaro tenore del programma. Se la Commissione avesse ritenuto che il testo notificato riguardasse talune situazioni che non intendeva autorizzare, avrebbe dovuto avviare il procedimento formale di esame e richiedere in tale contesto la modifica del regime o prevedere un obbligo di notifica individuale. Ad ogni modo la comunicazione 26 agosto 1993 non escluderebbe l'applicazione del programma a casi come quello della ricorrente che ha rilevato elementi patrimoniali di un'impresa e li ha modernizzati.

59 Secondo la ricorrente, una restrizione del programma non può neppure dedursi dalla sua autorizzazione in quanto regime di aiuti a finalità regionale. Al contrario, le imprese in difficoltà potrebbero, conformemente alla prassi decisionale della Commissione, ottenere aiuti a finalità regionale [decisione della Commissione 22 aprile 1998, 1999/157/CE, riguardante un aiuto di Stato a favore di Triptis Porzellan GmbH i. GV., Turingia (GU 1999, L 52, pag. 48) e decisione della Commissione 2 ottobre 2002, 2003/383/CE, relativa all'aiuto di Stato C-44/01 (già NN. 147/98) al quale la Germania ha dato esecuzione in favore di Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (GU 2003, L 140, pag. 30)], come appare altresì nella decisione impugnata. Parimenti, una «Auffanglösung» rientrante nella nota 10 degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1999 avrebbe potuto aspirare alla sovvenzione del Land di Turingia, poiché la detta disposizione non esclude il sostegno delle imprese di nuova creazione a titolo di aiuti regionali. La ricorrente rileva, in questo contesto, che non ha ottenuto la sovvenzione all'investimento a fini di ristrutturazione, ma per investimenti ammissibili in base al programma autorizzato.

- 60 Rileva altresì, come risulta dalla decisione impugnata, che il programma, malgrado il suo nome, non era neppure limitato alle PMI, poiché la Commissione lo ha autorizzato per imprese di maggiori dimensioni.
- 61 Per quanto riguarda la decisione 2003/225, relativa all'applicazione abusiva del programma, la ricorrente sostiene che la Commissione ha espressamente riservato alla decisione impugnata l'esame dell'applicazione del regime alla ricorrente e che non le si può, pertanto, opporre la detta decisione.
- 62 La ricorrente sostiene infine che l'esame della Commissione deve limitarsi a verificare se la valutazione effettuata dalle autorità nazionali circa la conformità di un aiuto al regime ai sensi del quale è stato concesso sia inficiata da errore manifesto.
- 63 La Repubblica federale di Germania sostiene che, anche se la comunicazione del governo tedesco in data 26 agosto 1993 escludeva gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, la Commissione non avrebbe tuttora dimostrato che la sovvenzione controversa non aveva rispettato le condizioni del programma di aiuto autorizzato. Secondo la Repubblica federale di Germania si deve esaminare, dalla prospettiva ex ante del maggio 1994, se la sovvenzione all'investimento controversa possa essere qualificata come aiuto al salvataggio e alla ristrutturazione escluso dall'applicazione del programma. La Repubblica federale di Germania considera, a tal proposito, che se ci si trova in presenza di un'impresa di nuova creazione che, non essendo impresa in difficoltà, non può essere ammessa al beneficio di un aiuto alla ristrutturazione, la concessione della sovvenzione rispettava pertanto le condizioni del programma, non trattandosi di un aiuto alla ristrutturazione.

64 Il Land di Turingia sostiene pienamente la posizione della ricorrente e critica, in particolare, il fatto che la Commissione ponga una linea di separazione artificiale tra aiuti a finalità regionale e aiuti alla ristrutturazione.

65 La Commissione replica che la Repubblica federale di Germania aveva esplicitamente precisato nella comunicazione del 26 agosto 1993 che le imprese in difficoltà erano escluse dall'ambito di applicazione del regime e che dallo stesso regime notificato, come pure dal riferimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, risulta che non erano inclusi gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione.

— Sulla qualificazione della ricorrente come impresa in difficoltà

66 La ricorrente sostiene di essere un'impresa di nuova creazione che non è mai stata, né a tenore del progetto d'impresa, né nel corso del suo effettivo sviluppo, un'impresa in difficoltà.

67 Sostiene, in primo luogo, che, secondo il principio costantemente seguito dalla Commissione, un'impresa di nuova creazione non può essere considerata impresa in difficoltà anche quando rileva elementi patrimoniali di una società insolvente. Del resto, la qualificazione come impresa in difficoltà di tutte le «Auffanglösung», non può discendere dalla nota 10 degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1999. Secondo la ricorrente, considerare che tutte le «Auffanglösung» della Germania dell'Est che hanno acquisito elementi patrimoniali in occasione di una liquidazione giudiziaria siano imprese in difficoltà sarebbe palesemente inesatto e comporterebbe una discriminazione tra le imprese di nuova creazione nella Germania dell'Est e quelle del resto dell'Unione europea.

68 La ricorrente deduce, in secondo luogo, di essere stata creata da un investitore indipendente, esperto riconosciuto nel suo settore, estraneo alle difficoltà della Kahla I. La Commissione non avrebbe fornito alcuna prova a sostegno dell'affermazione secondo la quale la ricorrente avrebbe effettivamente «ereditato» difficoltà della società insolvente Kahla I. Secondo la ricorrente non esistono indizi materiali che consentano di concludere che essa faceva parte della medesima «entità materiale» della Kahla I. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza, non si può considerare indistintamente due imprese come una sola e medesima «unità giuridica». La ricorrente afferma di non aver continuato l'attività dell'impresa insolvente, ma di aver semplicemente rilevato, a prezzo di mercato, elementi patrimoniali in occasione di una procedura di amministrazione controllata e utilizzandoli nell'ambito di un progetto d'impresa coerente e ragionevole, riguardante tutt'altro mercato, mediante una struttura ed una strategia di mercato del tutto diverse, per una clientela molto differente. Del resto, il fatto che la ricorrente abbia continuato ad investire in macchinari acquistati di seconda mano, non dimostrerebbe che la ricorrente abbia «ereditato» delle difficoltà della Kahla I.

69 La ricorrente sostiene, in terzo luogo, che la relazione elaborata dalla RBSH & P, nonché quella dello studio AA, descrivono la creazione di una nuova impresa. Tali relazioni non costituirebbero piani di ristrutturazione e non possono pertanto suffragare la tesi secondo la quale la ricorrente sarebbe stata creata dall'inizio come impresa in difficoltà. Secondo la ricorrente, i progetti di impresa stanno a dimostrare che non era previsto che la nuova impresa conoscesse difficoltà. Anzi, i consulenti avrebbero ex ante constatato che il progetto d'impresa era economicamente realistico. Tali valutazioni sarebbero esatte, se non molto modeste, poiché l'impresa ha conosciuto uno sviluppo coronato da successo andando ben oltre le previsioni iniziali, il che sarebbe confermato dalla perizia dello studio di revisori dei conti Saale/Revision. La ricorrente nella sua replica chiede che su tale questione venga sentito un perito incaricato dal Tribunale.

70 La ricorrente sostiene, in quarto luogo, che da un esame dei criteri enunciati al punto 2.1 degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994 o ai punti 4 e seguenti di quelli del 1999 risulta che non era un'impresa in difficoltà.

- 71 La Commissione, non avendo esaminato nei dettagli ognuno dei criteri, non avrebbe agito conformemente alla sua costante prassi decisionale. Secondo la ricorrente, la Commissione ha, in realtà, riconosciuto che la maggior parte dei criteri degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, come il calo di redditività, il livello crescente delle perdite, la diminuzione del margine lordo di autofinanziamento, la progressione degli oneri finanziari, non erano soddisfatti nella specie o ha affermato che essi non erano decisivi quando si tratta di valutare una nuova impresa.
- 72 La ricorrente considera che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, i dati del progetto d'impresa non corrispondono a taluni dei criteri degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione. Al contrario, il valore contabile netto, il margine lordo di autofinanziamento e gli oneri finanziari sarebbero evoluti, come starebbe a dimostrare la perizia dello studio Saale/Revision, secondo le previsioni del progetto d'impresa.
- 73 Per quanto riguarda il valore contabile netto, la Commissione non avrebbe fornito prove del fatto che esso era anormalmente basso per un'impresa sana. Orbene, la ricorrente avrebbe già dimostrato che il valore contabile netto non rivelava alcuna difficoltà finanziaria o economica. La ricorrente afferma di aver dimostrato che gli elementi patrimoniali rilevati consentivano di costruire un'impresa redditizia, sia secondo i suoi progetti (ex ante), che secondo le cifre ancora più promettenti dei suoi risultati effettivi (ex post). Secondo la ricorrente, la modalità di finanziamento degli elementi patrimoniali non dà alcuna indicazione circa la questione se il valore netto contabile sia evoluto negativamente o se fosse troppo basso per un'impresa vitale fin dal momento iniziale. Inoltre, la Commissione avrebbe constatato che gli elementi patrimoniali erano stati acquisiti al prezzo di mercato e non avrebbe spiegato come tale valore contabile netto poteva essere troppo basso quando corrispondeva al valore del mercato.
- 74 Inoltre, il margine lordo di autofinanziamento e gli oneri finanziari iscritti nel progetto d'impresa dovrebbero essere considerati normali. Il progetto d'impresa non prevedrebbe certamente che il margine lordo di autofinanziamento si sarebbe dissolto o che gli oneri finanziari sarebbero diventati più gravosi.

- 75 Per quanto riguarda il margine lordo di autofinanziamento, la ricorrente sostiene che, per quanto riguarda una «start up», esso è sempre debole, cioè negativo all'inizio. Inoltre, la ricorrente sostiene che non esiste alcuna prova del fatto che il «cash-flow» sarebbe stato troppo ridotto per le attività operative della ricorrente. Non sarebbero state previste difficoltà di liquidità né si sarebbero effettivamente presentate in occasione dell'attuazione del progetto. Del resto, contrariamente all'opinione della Commissione, il «cash-flow» della società proverrebbe dalle sue attività operative e non dagli aiuti e, comunque, la fonte del «cash-flow» non sarebbe atta a dimostrare il carattere eccessivamente ridotto di quest'ultimo, dal momento che, anche dopo la detrazione di tutti gli aiuti, l'impresa avrebbe sviluppato un «cash-flow» positivo.
- 76 Per quanto riguarda gli oneri finanziari, la ricorrente sostiene che essi non risulterebbero dai crediti imposti dalle difficoltà economiche del passato, ipotesi sulla quale si basano i criteri sugli orientamenti degli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione. Tali oneri, al contrario, sarebbero unicamente derivanti da investimenti in immobilizzi produttivi redditizi a breve termine, nell'ambito di un progetto d'impresa soddisfacente, come sarebbe confermato dall'effettiva evoluzione della sua attività. La Commissione tenterebbe di occultare tale realtà invocando l'asserita necessità di una nuova valutazione ex ante.
- 77 La ricorrente contesta altresì l'affermazione della Commissione secondo la quale gli effettivi erano troppo elevati. Ricorda che la società ha assunto, in occasione della ripresa dell'attività, solo 380 dei 696 dipendenti occupati dalla Kahla I nel 1993. Quanto alla leggera compressione del personale, ridotto a 322 dipendenti all'inizio del 1996, essa non si spiegherebbe con difficoltà economiche, bensì con l'attuazione di un'organizzazione più efficiente, a conclusione di una prima fase di attività e a seguito della realizzazione dei primi investimenti.
- 78 Per quanto riguarda le perdite previste dai consulenti per gli anni 1994-1996, la ricorrente rimprovera alla Commissione di non aver esaminato se si trattava di perdite connesse con la struttura dell'impresa e sostiene che si trattava di perdite connesse con l'avvio dell'attività. Secondo la ricorrente, l'attuazione del progetto d'impresa non è accompagnata da alcuna perdita operativa; si tratterebbe soltanto di perdite contabili

derivanti dal ricorso ad ammortamenti fiscali eccezionali, conformemente ad un regime di aiuti autorizzato. Se la ricorrente avesse proceduto ad ammortamenti conformemente alle norme generali applicabili in tale settore, essa avrebbe registrato utili fin dal primo anno. Ciò risulta, secondo le ricorrenti, dalle spiegazioni da lei fornite nel corso del procedimento formale di esame e dalla relazione di un esperto contabile da lei prodotta.

79 La ricorrente sostiene, in quinto luogo, che un'impresa non è in difficoltà neppure per la semplice ragione di ricevere fondi pubblici. Tale circolo vizioso porterebbe a fare di ogni impresa, che fruisce di aiuti all'investimento per l'acquisto di beni di seconda mano, un'impresa in difficoltà. Ora, se ci si trova di fronte ad un progetto che include un programma di finanziamento contenente sufficienti disposizioni contro i rischi prevedibili, affinché l'impresa possa esistere senza aiuti dopo la fase di creazione, l'impresa così creata non può allora essere considerata impresa in difficoltà.

80 Per di più, la TIB e il sig. G. R. avrebbero messo a disposizione dell'impresa fondi propri, per un importo considerevole, che non potrebbero essere assimilati ad aiuti. Per quanto riguarda i fondi apportati dal sig. G. R., la ricorrente sostiene che per rispondere alla questione se l'impresa sia un'impresa in difficoltà non può essere determinante la questione della modalità di finanziamento dell'investitore che si trova dietro l'impresa. Per quanto riguarda i fondi apportati dalla TIB, la ricorrente considera che essi non possono essere assimilati ad aiuti e sostiene che la qualifica di aiuto di Stato di tali fondi non avrebbe, comunque, alcuna influenza sulla legittimità di altre sovvenzioni o sulla compatibilità della sovvenzione all'investimento con il regime ai sensi del quale essa è stata concessa.

81 Il Land di Turingia osserva, in particolare, che la fase nel corso della quale la ricorrente si trovava assertivamente in difficoltà era particolarmente breve e spiega inoltre che l'iscrizione della ricorrente su un elenco di imprese in difficoltà nell'ambito di un altro procedimento si è prodotta per inavvertenza e che la Repubblica federale di Germania vi ha successivamente posto rimedio.

82 La Commissione ritiene che la tesi avanzata dalla ricorrente e dal Land di Turingia debba essere integralmente respinta in quanto infondata.

### Sulla violazione del principio di certezza del diritto

83 La ricorrente sostiene che la Commissione ha introdotto a posteriori in un regime autorizzato nuove condizioni per lei sfavorevoli e che, pertanto, la Commissione ha modificato retroattivamente, a suo danno, la sua posizione giuridica, in violazione del principio della certezza del diritto. Dato che gli aiuti concessi nell'ambito di programmi autorizzati non necessitano di autorizzazione, eventuali restrizioni dovrebbero apparire o nel regime stesso o nella decisione di autorizzazione.

84 La Repubblica federale di Germania considera che sarebbe in contrasto con la certezza del diritto che la Commissione disapprovi, ex post, l'interpretazione della competente autorità nazionale, risultante dalla prospettiva ex ante pertinente, che si è basata sul diritto in materia di aiuti in vigore al momento della concessione dell'aiuto. In questo contesto, la Repubblica federale di Germania sostiene che era ragionevole, dalla prospettiva ex ante del maggio 1994, qualificare la ricorrente come impresa di nuova costituzione, che non rientrava negli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994 e che, pertanto, non aveva ricevuto aiuti alla ristrutturazione sotto forma di sovvenzione all'investimento. Inoltre, conformemente al punto 18, lett. i), dell'allegato alla comunicazione della Commissione del 1979, intitolato «Modalità di applicazione dei principi di coordinamento dei regimi di aiuti a finalità regionale» (GU 1979, C 31), «[u]n investimento in impianti fissi effettuato mediante la rilevazione di uno stabilimento già chiuso o che lo sarebbe stato ove non si fosse verificata tale rilevazione, può essere considerato anch'esso un investimento iniziale». Infine, poiché la ricorrente ha rilevato gli elementi patrimoniali al prezzo di mercato, gli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994 non escluderebbero la qualificazione di aiuti a finalità regionale a proposito della sovvenzione dell'investimento controversa, concessa per l'acquisizione di tali elementi patrimoniali.

85 Il Land di Turingia si rifà all'argomentazione della ricorrente e aggiunge che la Commissione deve limitarsi, conformemente al principio della certezza del diritto, a constatare se, eventualmente, l'autorità nazionale abbia applicato abusivamente il programma approvato.

86 La Commissione replica che la decisione impugnata non ha modificato retroattivamente la posizione giuridica della ricorrente, poiché il campo di applicazione della misura è stato delimitato fin dall'inizio.

#### Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

87 La ricorrente deduce la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento in quanto la Commissione non tiene conto del fatto che l'autorizzazione del programma, quale pubblicata, non consentiva di scoprire le gravi limitazioni che essa ha applicato nell'ambito della decisione impugnata. La ricorrente considera che un operatore che esercita le sue attività come un buon padre di famiglia può presumere il carattere esistente di un aiuto quando tutte le condizioni di un programma autorizzato sono soddisfatte.

88 Poiché nel testo del programma o dell'autorizzazione non figura alcuna riserva, la ricorrente non poteva scoprirle, anche facendo prova di tutta la necessaria diligenza. La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale disponibile non fornirebbe alcun indizio che possa indurre la ricorrente a dubitare del contenuto del programma autorizzato. Essa non avrebbe pertanto né ragioni né obblighi giuridici di informarsi presso la Commissione per sapere se le condizioni del programma erano effettivamente soddisfatte.

89 Inoltre, la ricorrente considera che un operatore economico diligente non poteva prevedere che la Commissione, in deroga alla sua costante prassi e in violazione della formulazione stessa degli orientamenti da lei pubblicati, avrebbe qualificato un'impresa di nuova costituzione come impresa in difficoltà.

90 La Commissione contesta gli argomenti dedotti dalla ricorrente nel loro complesso.

#### b) Giudizio del Tribunale

Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE

91 In sostanza, la ricorrente contesta la valutazione della Commissione secondo la quale la sovvenzione all'investimento oggetto della misura 15 non rientra nel programma del Land di Turingia a favore degli investimenti delle PMI.

92 In limine, si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, una volta che sia stato approvato un regime generale di aiuti, le misure individuali di esecuzione non debbono essere notificate alla Commissione, salvo se nella decisione di approvazione siano state formulate dalla Commissione alcune riserve al riguardo. Infatti, poiché gli aiuti individuali costituiscono mere misure di esecuzione del regime generale di aiuti, gli elementi che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione per valutarli coinciderebbero con quelli che essa ha applicato in occasione dell'esame del regime

generale. È pertanto inutile sottoporre gli aiuti individuali all'esame della Commissione (sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-47/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4635, punto 21).

- 93 Un aiuto che costituisce l'applicazione rigorosa e prevedibile delle condizioni stabilite nella decisione d'approvazione del regime generale approvato è pertanto ritenuto un aiuto esistente, che non deve essere notificato alla Commissione né esaminato alla luce dell'art. 87 CE (sentenza della Corte 16 maggio 2002, causa C-321/99 P, ARAP e a./Commissione, Racc. pag. I-4287, punto 83, e sentenza del Tribunale 18 novembre 2004, causa T-176/01, Ferriere Nord/Commissione (Racc. pag. II-3931, punto 51).
- 94 Per contro, se tali misure non sono rientranti nei regimi generali invocati, esse costituiscono aiuti nuovi, la cui compatibilità con il mercato comune deve essere sottoposta all'esame della Commissione.
- 95 Si deve, inoltre, rilevare che una decisione della Commissione che statuisce sulla conformità di un aiuto con il regime interessato rientra nell'esercizio del suo obbligo di vigilanza sull'applicazione degli artt. 87 CE e 88 CE. Di conseguenza l'esame da parte della Commissione della conformità di un aiuto con tale regime non costituisce un'iniziativa che eccede l'ambito delle sue competenze. Pertanto, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, la valutazione della Commissione non può essere limitata da quella delle autorità nazionali che hanno concesso l'aiuto.
- 96 Il Tribunale considera che l'esame delle altre censure relative alla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE deve essere effettuato in due tempi. Si deve dapprima verificare l'esatta portata del programma del Land di Turingia e poi, alla luce di tale esame, se l'aiuto concesso alla ricorrente soddisfi le condizioni di concessione stabilite nel detto programma.

— Sulla portata del regime autorizzato

- 97 Si deve ricordare che il programma del Land di Turingia a favore degli investimenti delle PMI è stato notificato dalla Repubblica federale di Germania il 1° luglio 1993 come regime a finalità regionale.
- 98 Conformemente al testo della direttiva che disciplina il programma del Land di Turingia e alle indicazioni riprese nel relativo formulario di notifica, i beneficiari ammissibili a titolo del regime erano, in linea generale, PMI del settore manifatturiero e altre imprese analoghe del Land di Turingia. Imprese di maggiori dimensioni potevano tuttavia, in deroga alla regola supra enunciata, fruire di aiuti a titolo del detto programma.
- 99 Secondo la direttiva in precedenza menzionata, tali aiuti coprivano investimenti di qualsiasi natura e finalità, ad eccezione degli aiuti alla ricerca e allo sviluppo. I costi ammissibili ai sensi del programma, quali menzionati al punto 11 del modulo di notifica, coprivano sia gli investimenti produttivi (con eccezione dell'acquisizione di terreni) sia gli investimenti effettuati nell'ambito di un programma di ristrutturazione.
- 100 Risulta altresì dal testo della direttiva e dal formulario di notifica che l'aiuto era legato ad un progetto e che poteva essere concesso solo a condizione che esistesse «un progetto a lungo termine e solido, tenuto conto delle sovvenzioni versate a titolo di detta direttiva e che ciò sia confermato dalla banca dell'impresa nell'ambito delle misure globali di finanziamento».

101 La Repubblica federale di Germania invocava nella notifica del programma il combinato disposto di cui all'art. 87, n. 2, lett. c), CE, e all'art. 87, n. 3, lett. a), CE, e motivava la compatibilità degli aiuti con il mercato comune facendo riferimento alle specifiche difficoltà incontrate dalle PMI della Germania dell'Est in ragione della transizione verso l'economia di mercato. Precisava in tale contesto che «la vetustà degli immobili e degli impianti ereditati dall'economia pianificata del passato e l'assenza, in linea generale, di tesoreria comporta[vano] fabbisogni finanziari sproporzionati per le [PMI] del Land di Turingia e mett[evano] quindi in discussione (...) il loro accesso al mercato in condizioni eque». In questo contesto le misure erano intese a ricostituire la struttura tradizionale delle PMI nel Land di Turingia.

102 Ritenendo necessari ulteriori chiarimenti circa la nozione di «programma di ristrutturazione» di cui al punto 11 del modulo di notifica (v. punto 99 supra), la Commissione, con lettera in data 3 agosto 1993, ha chiesto alla Repubblica federale di Germania informazioni supplementari.

103 Rispondendo a tale richiesta, la Repubblica federale di Germania, nella comunicazione 26 agosto 1993 (in prosieguo: la «comunicazione del 26 agosto 1993»), ricevuta dalla Commissione il 30 agosto 1993, ha affermato quanto segue:

«Per quanto riguarda il punto 11 della notifica (nozione di “ristrutturazione”), vi è palesemente un malinteso. Il governo tedesco precisa che tale programma di aiuti non consente la concessione di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione. Per tali particolari obiettivi il Land di Turingia ha già notificato separatamente due direttive (...). Le condizioni di ammissibilità agli aiuti corrispondono allo spirito e alla lettera dei regolamenti relativi ai fondi strutturali della Comunità (...). Come già esposto nella [notifica] del 1° luglio 1993, l'obiettivo di tali misure è quello di sostenere gli investimenti necessari e gli sforzi di adattamento alle elevate esigenze del mercato delle [PMI] privatizzate dopo il 1989 e che, pur essendo sane, si trovano sovente in una precaria situazione finanziaria. Il “programma di ristrutturazione” deve essere visto in

questo contesto come un programma di aiuto agli investimenti ai fini della creazione di una nuova impresa, di ampliamento e di modernizzazione».

104 Infine, con lettera 26 novembre 1993, la Commissione, facendo esplicitamente riferimento alla comunicazione del 26 agosto 1993, ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti dell'attuazione del programma notificato.

105 Da tutto quanto sopra precede risulta che la Repubblica federale di Germania aveva dato alla Commissione, prima che questa approvasse il regime, indicazioni, in primo luogo, circa la situazione finanziaria dei beneficiari ai quali si rivolgeva il programma, precisando che si trattava delle imprese privatizzate dopo il 1989 che, «pur essendo sane si trovavano sovente in una precaria situazione finanziaria».

106 Si deve, a questo proposito, constatare che il riferimento alla «situazione finanziaria precaria» delle imprese ammissibili, interpretato restrittivamente alla luce, in particolare, della sua formulazione, del suo contesto e dei suoi obiettivi (v., in questo senso, sentenza della Corte 29 aprile 2004, causa C-277/00, Germania/Commissione, Racc. pag. I-3925, punti 20 e 21, e la giurisprudenza ivi citata), non può essere considerato nel senso che rinvii alla situazione delle imprese in difficoltà. Infatti, si deve sottolineare che, come spiegato dalla Repubblica federale di Germania nella notifica del regime, le imprese del Land di Turingia, come del resto la maggior parte delle imprese della ex DDR hanno incontrato difficoltà particolari in ragione del passaggio da un'economia pianificata ad un'economia di mercato. È questo il contesto in cui si deve intendere il riferimento alla «situazione finanziaria precaria» nella quale i beneficiari ammissibili ai sensi del programma potevano eventualmente trovarsi. L'uso dell'espressione «situazione finanziaria precaria» faceva quindi riferimento a difficoltà connesse con il passaggio da un'economia pianificata ad un'economia di mercato e non a quelle caratteristiche di un'impresa in difficoltà. Ciò risulta altresì dal nesso indissolubile tra l'espressione «situazione finanziaria precaria» e quella di «impresa sana» utilizzata nella medesima frase. Infatti, l'espressione «impresa sana» è chiaramente intesa ad indicare che la precarietà finanziaria delle imprese ammissibili non può essere tale che l'impresa cessi di essere considerata sana.

- 107 Si deve altresì rilevare che, in secondo luogo, nella comunicazione del 26 agosto 1993, la Repubblica federale di Germania aveva dato indicazioni circa la natura degli aiuti concessi a titolo del regime, precisando che «[i]l programma (...) non consent[iva] la concessione di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione».
- 108 Questa precisazione, legata al fatto che il Land di Turingia aveva egualmente notificato un programma specificamente destinato al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà, deve essere interpretata, nelle circostanze della specie, come un'indicazione che conferma che il programma escludeva le imprese in difficoltà. Infatti, non sarebbe logico considerare che l'intenzione della Repubblica federale di Germania non fosse quella di escludere dal programma le imprese in difficoltà quando distingueva esplicitamente gli aiuti loro specificamente destinati.
- 109 È pertanto privo di importanza stabilire se, come assunto dalla ricorrente e dalla Repubblica federale di Germania, aiuti all'investimento a favore delle imprese in difficoltà potevano, all'epoca, essere concessi a titolo di un regime a finalità regionale, dal momento che, precisando nella sua comunicazione del 26 agosto 1993 che il regime si rivolgeva alle imprese sane, da un lato, e che non consentiva la concessione di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, dall'altro, la Repubblica federale di Germania ha esplicitamente escluso dal regime le imprese in difficoltà.
- 110 La ricorrente tuttavia considera che la comunicazione del 26 agosto 1993 non può modificare il testo del programma come notificato alla Commissione il 1° luglio 1993. Orbene, la comunicazione del 26 agosto 1993 fa parte del programma autorizzato, nella misura in cui le informazioni supplementari e le relative precisazioni sono state considerate dalla Commissione pertinenti al fine di decidere di non sollevare obiezioni nei confronti dell'attuazione del progetto notificato. La Commissione non era pertanto tenuta ad avviare il procedimento formale di esame, come asserito dalla ricorrente, per esigere in tale ambito la modifica del programma o la notifica di taluni casi di applicazione. Infatti, poiché la Repubblica federale di Germania ha fornito precisazioni che consentivano alla Commissione di giungere alla convinzione, a conclusione di un

primo esame, che il progetto notificato era compatibile con il Trattato, l'avvio del procedimento formale sarebbe stato superfluo, cioè privo di oggetto.

- 111 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che la Commissione poteva legittimamente considerare che le imprese in difficoltà erano escluse dall'ambito di applicazione del programma del Land di Turingia.

— Sulla sovvenzione concessa alla ricorrente

- 112 Dalla decisione impugnata risulta che la Commissione considera che la sovvenzione concessa alla ricorrente non integrava le condizioni del programma del Land di Turingia in quanto la ricorrente era in difficoltà dal 1994 fino alla fine del 1996, quando ha fatto registrare, per la prima volta, un risultato leggermente positivo e la quota di capitale proprio ha iniziato ad aumentare (punti 118 e 129 della decisione impugnata).

- 113 Nella decisione impugnata la Commissione espone che alla luce delle relazioni disponibili al momento che qui rileva, in forza della sua costante prassi, essa ha considerato la ricorrente, che era una «Auffanglösung», come un'impresa in difficoltà (punto 116 della decisione impugnata).

- 114 Per contro, la ricorrente sostiene di aver ottenuto la sovvenzione destinata a favorire l'avvio dell'impresa e che questa era, fin dall'origine, economicamente vitale.

- 115 Si deve ricordare, anzitutto, che l'esame al quale la Commissione deve procedere implica la considerazione e la valutazione di fatti e situazioni economiche complesse. Poiché il giudice comunitario non può sostituire la sua valutazione dei fatti e delle complesse circostanze economiche a quella della Commissione, il controllo del Tribunale deve di conseguenza limitarsi alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti nonché dell'assenza di errori manifesti di valutazione e di sviamento di potere (v. sentenza del Tribunale 11 maggio 2005, cause riunite T-111/01 e T-133/01, Saxonía Edelmetalle/Commissione, Racc. pag. II-1579, punto 91, e la giurisprudenza ivi citata).
- 116 Nella specie, la situazione finanziaria della ricorrente al momento in cui è stato concesso l'aiuto di cui trattasi è valutata nella decisione impugnata sulla base di due relazioni di studi di consulenza disponibili all'epoca della costituzione della ricorrente, e cioè la relazione dello studio RBSH & P del 29 novembre 1993 e la relazione elaborata dalla AA, dell'11 gennaio 1994.
- 117 La relazione della RBSH & P aveva come obiettivo l'elaborazione di un progetto d'impresa al fine di costituire una «Auffanglösung» dell'impresa fallita Kahla I che sarebbe entrata in attività il 1° gennaio 1994. Elaborato in collaborazione con il signor G. R., tale progetto doveva servire da base di discussione tra il liquidatore giudiziario, il Land di Turingia, il governo federale, le banche e i potenziali investitori.
- 118 Il progetto d'impresa era caratterizzato da vari elementi. In particolare, era previsto che la «Auffanglösung» riprendesse le attività commerciali di base della Kahla I, cioè la produzione di porcellana per uso domestico, che sarebbero state sviluppate nel settore della porcellana per uso domestico di alta gamma e nel settore della porcellana per uso alberghiero. Tale progetto prevedeva il rilevamento dell'insieme delle giacenze e di 380 dipendenti, nonché l'utilizzazione degli immobilizzi della Kahla I (terreni, stabili, macchine e impianti) considerati necessari per il buon andamento della «Auffanglösung». Su quest'ultimo aspetto i consulenti facevano presente che per permettere di superare la fase di ristrutturazione necessaria nell'attesa di un potenziale investitore, la messa a disposizione di tali immobilizzi a favore della futura società doveva effettuarsi a titolo gratuito per i primi quattro anni. Il progetto d'impresa era caratterizzato, inoltre, dalla realizzazione dei primi investimenti di sostituzione di ampliamento e di razionalizzazione e faceva, infine, affidamento sulla partecipazione del sig. G. R. quale socio di riferimento il cui apporto di capitale ammontava a DEM 50 000, nonché

sull'apporto di capitali di un socio privo di diritti di voto per un importo di DEM 9,5 milioni.

119 Per quanto riguarda la relazione dello studio AA, questa è stata realizzata su richiesta della TIB al fine di valutarne la partecipazione come socio potenziale nella «Auffanglösung». Tale relazione esaminava il progetto d'impresa quale elaborato dallo studio RBSH & P, prendendo in considerazione i cambiamenti sostanziali nel frattempo intervenuti nella struttura di base. In particolare il progetto d'impresa si basava sulle ipotesi, da un lato, della partecipazione della TIB non accompagnata da diritti di voto e di un impegno finanziario per l'ammontare di DEM 7,95 milioni che consentisse, in caso di riuscita del progetto, di garantire 365 posti di lavoro almeno fino al 1997 e, dall'altro, dell'acquisizione degli immobilizzi della Kahla I considerati nella prima relazione per un importo complessivo di DEM 5,2 milioni. In tale relazione era previsto che una parte di tali immobilizzi, cioè gli impianti e il macchinario necessari al funzionamento dell'impresa, sarebbe stata finanziata con la sovvenzione all'investimento del Land di Turingia di cui trattasi.

120 Si deve sottolineare che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, i consulenti avevano valutato come elevati i rischi connessi con il progetto d'impresa. Infatti, come risulta dalla relazione RBSH & P, restavano da definire vari elementi della struttura e i consulenti sottolineavano le gravi difficoltà con le quali si trovava confrontato il progetto. La relazione elaborata dalla AA, da parte sua, considerava che gli obiettivi assegnati all'impresa erano molti ambiziosi ed esisteva un gran numero di rischi idonei a condurre al fallimento del progetto. Secondo i consulenti di quest'ultima relazione, le analisi dimostrerebbero che uno scarto, anche debole, rispetto alle cifre nelle quali erano espressi gli obiettivi poteva comportare il fallimento del progetto di continuazione.

121 Alla luce di tali relazioni il Tribunale ritiene che la Commissione non sia incorsa in un errore manifesto di valutazione ritenendo, al punto 117 della decisione impugnata, che

il sostegno dei pubblici poteri era determinante per garantire, a seguito di un processo di ristrutturazione, la vitalità della ricorrente.

- 122 Infatti, come risulta inequivocabilmente dalla relazione elaborata dalla RBSH & P, l'impresa «non [era] in grado di sopportare da sola i costi di finanziamento molto elevati rispetto al fatturato previsto, connessi con il processo di ristrutturazione (fabbisogni d'investimenti, nuovi progetti per i locali, sovradimensioni degli impianti di produzione ecc...)». I consulenti sottolineavano inoltre che «la necessità di tale progetto di ristrutturazione trova[va] la sua origine nel passato e la "Auffanglösung" non può pertanto esserne responsabile» e che un «sostegno dei pubblici poteri, all'atto della dotazione di capitali che si impone[va], mediante garanzie regionali del Land o altro, [era] condizione necessaria per l'adattamento delle strutture della [Kahla] alle esigenze dell'economia di mercato».
- 123 La circostanza addotta dalla ricorrente secondo la quale essa era un'impresa di nuova creazione che ha rilevato soltanto taluni elementi della Kahla I e la cui attività è stata riorientata, non può inficiare la conclusione secondo la quale la ricorrente doveva essere ristrutturata per assicurare la propria sopravvivenza. Dalle due relazioni risulta infatti che il riorientamento delle attività verso settori più redditizi della porcellana ad uso domestico di alta gamma e della porcellana ad uso alberghiero richiedeva, in particolare, la previa realizzazione di investimenti di sostituzione, di ampliamento e di razionalizzazione. Orbene, i consulenti stessi qualificavano come ristrutturazione tale processo di adattamento della durata di quattro anni.
- 124 La tesi della ricorrente secondo la quale, in sostanza, da un lato, l'impresa disponeva di mezzi propri per un importo considerevole senza fare ricorso agli aiuti e, dall'altro lato, i fondi pubblici erano stati concessi nell'ambito di regimi approvati, non può essere accolta.
- 125 Da un lato, si deve ricordare che, come constatato dalla Commissione nella decisione impugnata senza essere contraddetta su tale punto dalla ricorrente, il costo totale delle misure necessarie proposte dai consulenti ammontava, secondo la relazione dello

studio RBSH & P, a DEM 30,945 milioni e, secondo la relazione dello studio AA, a DEM 27,727 milioni (punto 167 della decisione impugnata). Da ciò consegue che, per assicurare la vitalità economica della ricorrente, il costo totale delle misure proposte era nettamente superiore ai fondi apportati dai suoi azionisti (v. supra, punto 118 in fine).

<sup>126</sup> Dall'altro lato, l'asserita compatibilità con il mercato comune delle sovvenzioni concesse dalla ricorrente non può inficiare la conclusione secondo la quale la vitalità della ricorrente dipendeva dal sostegno dello Stato. Si deve, a questo proposito, constatare che la Commissione non ha dedotto le difficoltà nelle quali si trovava la ricorrente dal fatto che aveva ricevuto degli aiuti. Al contrario, la Commissione ha considerato che questa circostanza non faceva che confermare che la ricorrente versava in difficoltà. Inoltre, il fatto che la ricorrente non abbia potuto ottenere contributi finanziari da parte delle banche senza aiuti di Stato (v. punti 24 e 28 supra), circostanza che non viene da essa negata, dimostra che, a causa della situazione dell'impresa, gli istituti finanziari non erano disposti a fornirle risorse alle condizioni di mercato. Parimenti, per quanto riguarda l'investitore privato, l'apporto del sig. G. R. non era garantito, dal momento che egli aveva il diritto di risolvere il contratto se l'impresa non avesse percepito i contributi attesi.

<sup>127</sup> Per quanto riguarda regole applicabili al momento della concessione della sovvenzione all'investimento del Land di Turingia, si deve rilevare che è pacifico che gli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994, applicati nella specie dalla Commissione, sono l'espressione della prassi usuale della Commissione in materia di aiuti alla ristrutturazione, quale definita ai punti 227, 228 e 177 dell'ottava relazione della Commissione sulla politica di concorrenza del 1979 e avallata dalla Corte di giustizia (v. sentenze della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione, Racc. pag. 3809; 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263, e 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, Racc. pag. I-307).

- 128 Alla luce di quanto precede, il Tribunale considera che la Commissione ha giustamente ritenuto che la definizione di cui al punto 2.1 degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994, secondo la quale un'impresa in difficoltà è «incapace di riprendersi con le risorse di cui dispon[e] o ottenendo i fondi necessari dagli azionisti o dal mercato», corrispondeva ai fatti di specie.
- 129 Per quanto riguarda la tesi della ricorrente relativa agli indicatori menzionati negli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994, si deve ricordare che l'importanza conferita dalla Commissione agli indicatori di tendenza non priva necessariamente di pertinenza altri tipi di indicatori (sentenza del Tribunale 15 giugno 2005, causa T-171/02, Regione autonoma della Sardegna/Commissione, Racc. pag. II-2123, punto 111).
- 130 Pertanto, la Commissione ha potuto, senza incorrere in errore manifesto di valutazione, fondarsi su indicatori come lo scarso valore dell'attivo netto e del margine lordo di autofinanziamento o il livello elevato dell'indebitamento per constatare che la ricorrente era un'impresa in difficoltà. Infatti, tenuto conto del costo totale delle misure necessarie proposte dai consulenti nelle loro rispettive relazioni, la valutazione secondo la quale il valore dell'attivo netto e il margine lordo di autofinanziamento erano troppo deboli per assicurare il finanziamento di tali misure e quindi la vitalità economica della ricorrente non può considerarsi manifestamente erronea. Parimenti, la ricorrente non dimostra che la Commissione sia incorsa in errore manifesto di valutazione nel considerare che, senza il sostegno dello Stato, la ricorrente non avrebbe potuto sopportare siffatti oneri finanziari.
- 131 Per quanto riguarda i dipendenti della nuova impresa, le relazioni dei consulenti li considerano compatibili con il successo del progetto d'impresa della ricorrente. Tuttavia, come precisato dalla Commissione al punto 112 della decisione impugnata, il sostegno dei poteri pubblici era legato al mantenimento degli effettivi. Risulta del resto dalle due relazioni dei consulenti che il livello degli effettivi è stato influenzato da considerazioni di ordine sociale. La relazione dello studio RBSH & P rileva, del resto, che il fatturato per dipendente che la ricorrente doveva attendersi il primo anno era

inferiore a quello che l'industria della ceramica aveva raggiunto negli anni precedenti. Si collocava così al di sotto della media. Ciò non è il tipico approccio di una nuova impresa che persegue un obiettivo di redditività.

<sup>132</sup> Per quanto riguarda, infine, le perdite previste dai consulenti, si deve ricordare che la Commissione al punto 114 della decisione impugnata ha precisato che l'impresa «senza l'aiuto dello Stato avrebbe senza dubbio registrato perdite sostanzialmente maggiori e sarebbe verosimilmente sparita dal mercato» e che, pertanto, il fatto che l'applicazione di un regime speciale di ammortamento abbia potuto comportare perdite più elevate è irrilevante. Ciò considerato, l'affermazione della ricorrente, secondo la quale se avesse proceduto ad ammortamenti conformemente alle regole generali applicabili in tale settore avrebbe conseguito utili sin dal primo anno, è priva di pertinenza. Tale affermazione è, del resto, in contraddizione con l'affermazione secondo la quale si tratterebbe di perdite connesse con l'avvio dell'attività.

<sup>133</sup> Da tutto quanto sopra considerato, consegue che la Commissione non è incorsa in errore manifesto di valutazione nel constatare che la ricorrente era un'impresa in difficoltà.

<sup>134</sup> Pertanto, il Tribunale ritiene che la Commissione abbia giustamente considerato che le condizioni che consentono la concessione degli aiuti agli investimenti delle PMI non erano soddisfatte nella specie e che il versamento da parte del Land di Turingia dell'importo di DEM 2,5 milioni sotto forma di una sovvenzione non era conforme alla decisione di approvazione del regime. Di conseguenza, la Commissione ha giustamente considerato che tale sovvenzione doveva essere qualificata aiuto nuovo ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE.

<sup>135</sup> Debbono, pertanto, essere respinti tutti gli argomenti che deducono la violazione degli artt. 87 CE e 88 CE in relazione alla sovvenzione all'investimento del Land di Turingia (misura 15).

Sulla violazione del principio di certezza del diritto

<sup>136</sup> Si deve ricordare che l'esigenza fondamentale della certezza del diritto, nelle sue differenti manifestazioni, è intesa a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nel diritto comunitario (sentenza della Corte 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., Racc. pag. I-569, punto 20, e sentenza del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, punto 29).

<sup>137</sup> Il Tribunale ritiene che nella specie non vi sia stata violazione del principio della certezza del diritto.

<sup>138</sup> In primo luogo, l'affermazione della ricorrente, secondo la quale la Commissione avrebbe, mediante la decisione impugnata, introdotto retroattivamente condizioni supplementari rispetto a quelle figuranti nella decisione di autorizzazione del programma del Land di Turingia a favore degli investimenti delle PMI è infondata. Infatti, dai precedenti punti 97-111 risulta che la Commissione si è strettamente limitata, nella sua valutazione circa la conformità della sovvenzione oggetto della misura 15, alle condizioni fissate nella decisione 26 novembre 1993 che approva il programma del Land di Turingia.

139 In secondo luogo, si deve respingere la tesi della Repubblica federale di Germania secondo la quale, in sostanza, la Commissione ha disapprovato, ex post, l'interpretazione dell'autorità nazionale competente, risultante dalla prospettiva ex ante pertinente. Tale autorità nazionale si era basata sul diritto in materia di aiuti vigente al momento della concessione dell'aiuto e aveva correttamente considerato la ricorrente come impresa di nuova creazione che non rientrava negli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994.

140 Si deve, a questo proposito, ricordare il contesto nel quale il programma del Land di Turingia è stato approvato dalla Commissione. Si deve in particolare ricordare che, precisando che il programma era rivolto alle imprese sane, da un lato, e che non consentiva la concessione di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, dall'altro lato, la Repubblica federale di Germania ha esplicitamente escluso dal regime le imprese in difficoltà (v. il precedente punto 109).

141 Quindi, anche se, come affermato dalla Repubblica federale di Germania, aiuti all'investimento a favore delle imprese in difficoltà potevano essere concessi ai sensi del programma notificato come regime di aiuti a finalità regionale, era chiaro che, alla luce della comunicazione del 26 agosto 1993, tali imprese non potevano essere le beneficiarie di un aiuto conformemente al programma approvato.

142 Parimenti, la circostanza che le imprese di nuova creazione non siano in genere ammissibili al beneficio di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione non può costituire, a seguito della comunicazione del 26 agosto 1993, un elemento di incertezza circa la portata del programma che esclude dal suo ambito di applicazione le imprese in difficoltà, indipendentemente dal fatto che si tratti di imprese di nuova creazione.

- 143 Comunque, l'asserita mancanza di chiarezza, ammesso che sia dimostrata, non può, tenuto conto della sua portata estremamente limitata, essere lesiva della certezza del diritto.
- 144 Da ciò consegue che la Commissione non ha agito in contrasto con tale principio nel constatare che la sovvenzione concessa alla ricorrente non soddisfaceva le condizioni del programma del Land di Turingia in considerazione del fatto che all'epoca essa era un'impresa in difficoltà.
- 145 Di conseguenza, devono essere respinti tutti gli argomenti relativi alla violazione del principio di certezza del diritto per quanto riguarda la sovvenzione all'investimento del Land di Turingia (misura 15).

#### Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

- 146 Si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento, che rappresenta uno dei principi fondamentali della Comunità, si estende ad ogni singolo che si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria, avendogli fornito precise assicurazioni, ha suscitato in lui aspettative fondate. Rappresentano assicurazioni di tal genere, a prescindere dalla forma in cui siano comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti, che provengono da fonti autorizzate e affidabili (sentenza del Tribunale 21 luglio 1998, cause riunite T-66/96 e T-221/97, Mellett/Corte di giustizia, Racc. PI pagg. I-A-449 e II-1305, punti 104 e 107). Per contro, nessuno può invocare la violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenze del Tribunale 18 gennaio 2000, causa T-290/97, Mehibas Dordtselaan/Commissione, Racc. pag. II-15, punto 59, e 19 marzo 2003, causa T-273/01, Innova Privat-Akademie/Commissione, Racc. pag. II-1093, punto 26).

147 Nella fattispecie, la ricorrente adduce essenzialmente il carattere esistente dell'aiuto per fondare il suo legittimo affidamento.

148 Si deve, a questo proposito, ricordare che il Tribunale ha, in effetti, precisato che non può ammettersi che la Commissione infligga la sanzione di restituzione di aiuti a danno di un beneficiario che ha rispettato le condizioni degli aiuti imposte dalla Commissione nelle decisioni di autorizzazione (sentenza del Tribunale 28 febbraio 2002, cause riunite T-227/99 e T-134/00, Kvaerner Warnow Werft/Commissione, Racc. pag. II-1205, punto 92).

149 Tuttavia, come è stato constatato al punto 134 della presente sentenza la sovvenzione all'investimento concessa alla ricorrente non rispetta minuziosamente le condizioni imposte nella decisione di approvazione del programma del Land di Turingia.

150 Per quanto riguarda l'assenza di esplicite restrizioni nel regime di cui trattasi, quale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, il Tribunale rileva che non può fondare il legittimo affidamento della ricorrente circa la regolarità della sovvenzione all'investimento del Land di Turingia. Infatti, la ricorrente non era dispensata dal tenersi informata riguardo alla regolarità della concessione dell'aiuto consentitole. Ad ogni modo, la circostanza addotta dalla ricorrente non può in alcun modo essere assimilata a eventuali precise assicurazioni fornite dalla Commissione nel senso che il programma controverso sarebbe stato applicabile alle imprese in difficoltà.

151 Per quanto riguarda la tesi secondo la quale le imprese di nuova creazione non potevano essere considerate, all'epoca, imprese in difficoltà, si deve rilevare che questa circostanza non deve essere interpretata nel senso che esse non possano trovarsi, come nella specie, in una situazione di difficoltà.

152 Da ciò consegue che per quanto riguarda la sovvenzione all'investimento del Land di Turingia gli argomenti attinenti alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento sono tutti infondati e devono essere respinti.

*2. Sulle sovvenzioni a favore dell'occupazione collegate agli investimenti per la tutela dell'ambiente (misura 26)*

a) Argomenti delle parti

Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE

153 La ricorrente contesta, in primo luogo, la valutazione della Commissione secondo la quale le misure adottate dalla ricorrente non sono conformi al regime di cui all'art. 249 h dell'AFG.

154 La ricorrente afferma che, secondo la formulazione inequivoca dell'art. 249 h dell'AFG, le imprese private, e non solo le imprese rientranti nella THA, potevano attuare tali misure. Questo sarebbe confermato dalle disposizioni che la Commissione non ignorava, come la circolare di applicazione 27 gennaio 1993 e l'art. 92, n. 2, terzo comma, dell'AFG. Secondo la ricorrente, una limitazione dell'ambito di applicazione del regime alle sole imprese della THA non risulta né dalla decisione di autorizzazione della Commissione, né dal riferimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, né dalla

comunicazione della Repubblica federale di Germania del 29 luglio 1994 le cui spiegazioni non possono comunque alterare la portata inequivoca del testo che istituisce il regime. Per poter fare ciò sarebbe stata necessaria o un'espressa modifica da parte della Repubblica federale di Germania o l'apertura di un procedimento formale di esame.

155 Nella replica la ricorrente produce una relazione peritale a sostegno della sua tesi secondo la quale essa aveva il diritto di dare attuazione a delle misure ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG; come ha fatto al fine di occupare lavoratori in precedenza disoccupati e ciò, quindi, nel pubblico interesse. La ricorrente chiede che su questo punto venga sentito il direttore dell'Arbeitsamt Jena (ufficio del lavoro di Jena, Germania) dell'epoca.

156 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che le misure attuate a norma dell'art. 249 h dell'AFG non costituiscono un aiuto di Stato.

157 In primo luogo, essa afferma che una misura di Stato non può costituire un aiuto di Stato in ragione del fatto che è stata attuata da un'impresa privata e non da un'impresa pubblica. Secondo la ricorrente, le imprese della THA hanno del pari attuato le misure ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG nei siti di esercizio loro propri.

158 La ricorrente contesta, poi, di essere stata avvantaggiata dall'attuazione delle misure e chiede che il sig. G. R. sia sentito in proposito. Secondo la ricorrente, a titolo delle dette misure, essa ha ottenuto solo il rimborso delle spese corrispondenti ai salari versati ai soli lavoratori occupati nell'ambito dell'esecuzione di tali misure o del materiale utilizzato. A suo avviso, le misure sono state attuate per aiutare disoccupati e ciò non sarebbe avvenuto senza l'art. 249 h dell'AFG. Non sarebbe stato neanche accertato un vantaggio indiretto. Solo una parte dei lavori di sterro era necessaria per preparare investimenti e, del resto, il costo per la realizzazione di tali lavori era nettamente

inferiore al suo apporto personale (DEM 613 031,01) con la conseguenza che ogni eventuale vantaggio era già compensato. Per quanto riguarda i lavori di sterro che non erano necessari, essa non li avrebbe realizzati affatto o li avrebbe realizzati su un più lungo periodo senza costi supplementari. La ricorrente contesta inoltre che tali lavori siano già stati realizzati dalla Kahla I. Secondo la ricorrente, essa ha proposto alla Commissione di visitare il terreno o di farlo valutare da un perito in qualsiasi altra maniera per stabilire se era stata effettivamente avvantaggiata. Orbene, i rappresentanti della Commissione avrebbero affermato che disponevano di tutte le informazioni necessarie a tal fine. Secondo la ricorrente, la perizia da lei prodotta contraddice le affermazioni sommarie e non motivate della Commissione.

<sup>159</sup> La ricorrente aggiunge che, ai sensi dell'art. 242 s dell'AFG, lo stesso regime era applicabile alle imprese dei vecchi Länder e che, pertanto, il combinato disposto degli artt. 249 h e 242 s dell'AFG costituisce una misura generale.

<sup>160</sup> Essa sostiene, infine, che il fatto che la Commissione abbia autorizzato nel 1997 l'art. 249 h dell'AFG modificato come aiuto di Stato non può essere addotto come prova dell'esistenza di elementi di aiuto di Stato in tutte le misure adottate ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG.

<sup>161</sup> La Commissione replica che le misure non rientrano nell'art. 249 h dell'AFG, poiché la ricorrente non era uno dei gestori considerati dalla comunicazione del governo tedesco del 29 luglio 1994, la quale precisava, inoltre, che le misure dovevano essere dissociate da qualsiasi interesse particolare. La Commissione osserva che la ricorrente ha dato attuazione alle misure di cui trattasi per bonificare il suo proprio terreno e che queste costituiscono un aiuto di Stato a suo favore.

## Sulla violazione del principio di certezza del diritto

<sup>162</sup> La ricorrente sostiene che la Commissione ha introdotto a posteriori in un regime autorizzato nuove condizioni a lei sfavorevoli e che, pertanto, la Commissione ha modificato retroattivamente, a suo danno, la sua posizione giuridica in violazione del principio di certezza del diritto. Dato che gli aiuti concessi nel quadro dei programmi autorizzati non necessitano di autorizzazioni, eventuali restrizioni dovrebbero apparire sia nel regime stesso sia nella decisione di autorizzazione.

<sup>163</sup> La Commissione contesta integralmente la tesi della ricorrente.

## Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

<sup>164</sup> La ricorrente sostiene che, poiché la Commissione ha constatato che l'art. 249 h dell'AFG non conteneva elementi di aiuto, un operatore diligente poteva confidare, al momento dell'attuazione delle misure adottate ai sensi di tale disposizione, nel fatto che le misure non comportavano elementi di aiuto che esigevano un'autorizzazione specifica da parte della Commissione.

<sup>165</sup> La ricorrente sostiene che tutte le condizioni di cui all'art. 249 h dell'AFG e delle relative disposizioni di applicazione sono state osservate e chiede, qualora sussistano dubbi a tal riguardo, che sia nominato un perito. Secondo la ricorrente, la Commissione stessa ha creato una situazione di affidamento, poiché nella lettera di autorizzazione o nella pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale avrebbe dovuto espressamente menzionare che detta disposizione era limitata alle imprese della THA. Per quanto riguarda il fatto che la

ricorrente abbia percepito sovvenzioni, oltre che dallo Stato federale, dal Land di Turingia, la ricorrente sostiene che, dato che le misure adottate dallo Stato federale non contenevano elementi di aiuto, un operatore industriale ragionevole poteva partire dal principio che altrettanto valeva per quanto riguarda i fondi del Land di Turingia.

166 La Commissione contesta integralmente la tesi della ricorrente.

b) Giudizio del Tribunale

Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE

— Sulla conformità con il regime di cui all'art. 249 h dell'AFG

167 Per quanto riguarda la questione se le sovvenzioni a favore dell'occupazione concesse alla ricorrente costituiscono una misura di applicazione dell'art. 249 h dell'AFG, si deve ricordare, in limine, che con l'adozione di tale disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 1993, il legislatore tedesco ha adottato una nuova normativa sulla creazione di posti di lavoro, limitata al territorio della ex DDR.

168 A tenore dell'art. 249 h, n. 1, dell'AFG, «[l'Ufficio federale per l'occupazione] può incentivare l'impiego di disoccupati in compiti la cui esecuzione (...) è intesa al miglioramento dell'ambiente, dei servizi sociali o dell'aiuto alla gioventù mediante la concessione di sovvenzioni ai datori di lavoro».

169 Secondo l'art. 249 h, n. 3, dell'AFG «i compiti intesi al risanamento dell'ambiente o al miglioramento dell'ambiente, dei servizi sociali o dell'aiuto alla gioventù, possono essere incentivati, in applicazione delle presenti disposizioni, mediante sovvenzioni che contribuiscono ai costi salariali dei lavoratori che l'agenzia per l'occupazione ha assegnato ai datori di lavoro qualora tali compiti debbono essere eseguiti rapidamente in ragione delle necessità di risanamento o di miglioramento e tali compiti non possano essere eseguiti in assenza delle misure di incentivazione previste dalla presente disposizione (...). In linea generale, possono essere incentivati nel settore del risanamento o del miglioramento dell'ambiente solo compiti la cui esecuzione è affidata ad un'impresa industriale o commerciale; altrettanto vale segnatamente per i compiti di persone giuridiche di diritto pubblico. In via eccezionale, compiti svolti dal prestatore stesso possono essere incentivati qualora non vengano eseguiti altrimenti».

170 A seguito di diverse richieste di informazioni, la Commissione è stata informata, in particolare mediante la comunicazione della Repubblica federale di Germania 2 dicembre 1992, circa gli elementi costitutivi di tale normativa.

171 La Repubblica federale di Germania ha altresì trasmesso alla Commissione, con comunicazione 11 maggio 1993, la circolare del consiglio d'amministrazione dell'ufficio federale per l'occupazione «a favore dell'impiego mediante misure di miglioramento dell'ambiente, dei servizi sociali e dell'aiuto sociale alla gioventù e all'infanzia», del 27 gennaio 1993, che contiene un catalogo di esempi di misure ammissibili al contributo previsto dall'art. 249 h dell'AFG.

172 Informazioni complementari circa il regime dell'art. 249 h dell'AFG venivano, inoltre, fornite con le comunicazioni della Repubblica federale di Germania datate 4 ottobre 1993 e 29 luglio 1994.

- 173 Alla luce delle informazioni che precedono la Commissione ha deciso, con lettera 13 gennaio 1995, di non sollevare obiezioni all'attuazione delle dette misure «dal momento che tali misure non rientravano nelle disposizioni dell'art. [87], n. 1, CE».
- 174 La ricorrente sostiene, in sostanza, di aver dato attuazione a misure di promozione dell'occupazione sulla base delle disposizioni dell'art. 249 h dell'AFG e che in tale contesto sono stati impiegati dei disoccupati per lavori di risanamento dell'ambiente come la rimozione di ferraglia e di macerie provenienti dall'attività della ex azienda VEB Vereinigte Porzellanwerke Kahla.
- 175 Orbene, la Commissione nella decisione impugnata ha considerato, alla luce della comunicazione della Repubblica federale di Germania in data 29 luglio 1994, che le imprese private non erano ammissibili alle misure previste dall'art. 249 h dell'AFG e che le misure che erano state adottate nell'interesse di un'impresa non potevano beneficiare del contributo previsto da tale disposizione (punto 134 della decisione impugnata).
- 176 A questo proposito, va, anzitutto, respinta la tesi della ricorrente secondo la quale, in sostanza, la Commissione non aveva il diritto di basarsi sulla comunicazione del governo tedesco del 29 luglio 1994. Dagli elementi qui sopra evocati risulta, infatti, che le informazioni complementari e le precisazioni contenute in tale comunicazione, menzionate esplicitamente nella decisione di autorizzazione, sono state prese in considerazione dalla Commissione, che le ha ritenute pertinenti al fine di constatare che le misure esaminate non costituivano aiuti ai sensi dell'art. 87 CE. Esse sono pertanto pertinenti per verificare l'esatta portata del regime autorizzato. La Commissione non era pertanto tenuta ad avviare il procedimento formale di esame, come asserito dalla ricorrente, per pretendere, in tale contesto, la modifica del regime notificato. Infatti, poiché la Repubblica federale di Germania aveva fornito precisazioni che consentivano alla Commissione di maturare la convinzione, a conclusione di un primo esame, che le misure esaminate non costituivano aiuti ai sensi dell'art. 87 CE, l'avvio del procedimento formale sarebbe stato superfluo, se non privo di oggetto.

- 177 Occorre pertanto esaminare, alla luce della comunicazione 29 luglio 1994, se i compiti svolti dalla ricorrente potevano fruire del contributo previsto dall'art. 249 h dell'AFG.
- 178 Si deve, in primo luogo, ricordare che la Repubblica federale di Germania aveva indicato nella comunicazione 29 luglio 1994 che «gli organismi promotori delle misure adottate ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG nel settore del risanamento ambientale e del miglioramento dell'ambiente sono persone giuridiche di diritto pubblico, in particolare collettività territoriali (tra altri municipalità, distretti, comuni) nonché imprese controllate dalla [THA] e altri enti, per esempio società di ricostruzione o società attive nella promozione del lavoro e dell'occupazione. L'impresa alla quale è stato assegnato l'appalto non è l'ente promotore della misura. Le misure che servono interessi particolari, cioè le misure che costituiscono un vantaggio consentito all'ente promotore della misura, non sono ammissibili ai sensi dell'AFG».
- 179 Dalla comunicazione 29 luglio 1994 risulta, inoltre, che «gli organismi promotori» erano tenuti ad affidare i lavori ad un'impresa esecutrice, come previamente spiegato dalla Repubblica federale di Germania, in particolare, nella comunicazione 4 ottobre 1993, egualmente menzionata nella decisione di autorizzazione della Commissione. La Repubblica federale di Germania ha precisato in quest'ultima comunicazione che «[s]econdo l'art. 249 h, n. 3, terza frase, dell'AFG, le sole opere ammissibili all'aiuto nel settore del recupero e del miglioramento dell'ambiente (recupero di siti contaminati) [erano], in principio, quelle la cui esecuzione [era] affidata ad un'impresa federale a carattere industriale e commerciale (*Wirtschaftsunternehmen*) [e che], in linea generale, tali opere [erano] oggetto di una gara di appalto bandita dall'ente responsabile (Land, comuni, imprese rientranti nella THA, per esempio)».
- 180 Da quanto sopra esposto consegue direttamente che le imprese private non erano ammissibili in quanto «organismi promotori» delle misure adottate ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG nel settore dell'ambiente. Infatti, tale disposizione riguardava le imprese private solo indirettamente, in quanto gli «organismi promotori» erano tenuti ad affidare l'esecuzione dei lavori ad un'impresa industriale o commerciale.

- 181 In secondo luogo, si deve ricordare che la Repubblica federale di Germania nella comunicazione del 29 luglio 1994, aveva, dapprima, precisato che tali «misure non servono interessi particolari, cioè sono adottate in via complementare, nell'interesse generale (...). Ciò sta a significare che le misure adottate nell'interesse di un'impresa non sono ammissibili». Successivamente aveva precisato che «gli esempi enumerati nel catalogo rientrano in settori legati alla gestione diretta dei rischi ai quali è esposta la popolazione (per esempio la bonifica di zone industriali) e/o il miglioramento della qualità di vita della popolazione [lavori di demolizione, eliminazioni di residui inquinanti della costruzione mediante impianti di riciclaggio rientranti a tal fine nelle misure di bonifica (...)]. Tali misure sono necessarie in vista del trattamento e della preparazione degli spazi industriali al fine di limitare o di evitare i rischi diretti. Esse precedono la valorizzazione effettiva delle aree industriali e, in mancanza di tali misure, tale valorizzazione non avrebbe avuto luogo in ragione dei rischi legati all'ambiente».
- 182 Le misure ammissibili ai sensi del regime erano, pertanto, opere di interesse generale che non sarebbero state effettuate qualora le misure di sostegno previste dall'art. 249 h dell'AFG non fossero esistite.
- 183 La ricorrente non apporta alcun elemento che consenta di stabilire a che titolo le siano state concesse le sovvenzioni a favore dell'occupazione, ma si limita a sostenere, in sostanza, che, ai sensi delle dette misure, essa ha ottenuto solo il rimborso dei costi per le retribuzioni versate ai lavoratori occupati nell'ambito dei lavori ammissibili ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG.
- 184 Il Tribunale constata, tuttavia, che la ricorrente non rientra nel novero degli «organismi promotori» delle misure ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG e che, pertanto, le sovvenzioni controverse non potevano esserle concesse a tale titolo. Infatti, in quanto impresa privata, la ricorrente avrebbe potuto fruire del contributo previsto dall'art. 249 h dell'AFG solo nei limiti in cui eseguiva opere di interesse generale assegnate da un organismo promotore.

185 È pertanto irrilevante stabilire se, come asserito dalla ricorrente, quest'ultima abbia dato attuazione alle misure controverse al fine di occupare lavoratori in precedenza disoccupati. Infatti, oltre all'obiettivo a carattere sociale di cui all'art. 249 h dell'AFG, tale disposizione richiedeva che i lavori ai quali erano assegnati i disoccupati, in via complementare, fossero compiti di interesse generale.

186 Inoltre, le opere effettuate dalla ricorrente sui propri terreni non possono essere considerate legate alla gestione diretta dei rischi ai quali è esposta la popolazione e/o al miglioramento della qualità di vita della popolazione e quindi misure di interesse generale ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG. La circostanza che la circolare del 27 gennaio 1993 menzionava, come misura ammissibile al contributo previsto dall'art. 249 h dell'AFG, la rimozione di macerie e di ferraglia in siti industriali, commerciali e artigianali non può inficiare la conclusione che le opere svolte dalla ricorrente non erano di interesse generale. Infatti, dal catalogo di esempi di misure ammissibili al contributo previsto dall'art. 249 h dell'AFG, contenuto nella circolare del 27 gennaio 1993 risulta che, nel settore dell'ambiente, le misure a livello dell'impresa, come il risanamento ambientale di stabilimenti e di altre costruzioni, i lavori di sgombrò, lo smantellamento di impianti, la demolizione di costruzioni, fondamenta e stabili, erano legate al recupero dei siti abbandonati.

187 Infine, per quanto riguarda la relazione peritale prodotta dalla ricorrente in fase di replica, si deve constatare che, poiché tali informazioni non sono state prodotte e, per tale ragione, non hanno potuto essere prese in considerazione nell'elaborare la decisione impugnata, esse non possono essere fatte valere per discuterne la legittimità (v. sentenza Belgio/Commissione, cit., punti 11 e 16).

188 Si deve pertanto concludere che la Commissione ha giustamente considerato che le sovvenzioni controverse non erano conformi al regime previsto dall'art. 249 h dell'AFG.

## — Sulla qualificazione come aiuto di Stato delle sovvenzioni a favore dell'occupazione

189 Si deve ricordare che l'art. 87 CE ha l'obiettivo di evitare che sugli scambi tra Stati membri incidano vantaggi consentiti dalle pubbliche autorità i quali, sotto varie forme, alterino o minaccino di alterare la concorrenza favorendo determinate imprese o determinati prodotti (sentenza della Corte 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 26).

190 Occorre pertanto esaminare le sovvenzioni a favore dell'occupazione di cui trattasi con riferimento alle condizioni alle quali l'art. 87, n. 1, CE subordina la qualificazione come aiuto di Stato di una misura nazionale, cioè il finanziamento di tale misura da parte dello Stato o con risorse pubbliche, l'esistenza di un vantaggio per un'impresa, la selettività della detta misura, nonché l'incidenza di quest'ultima sugli scambi tra gli Stati membri e la distorsione di concorrenza che ne deriva.

191 Anzitutto, si deve, senz'altro, respingere la tesi secondo la quale l'art. 249 h dell'AFG non rientrerebbe nell'ambito dell'art. 87, n. 1, CE. Infatti, come risulta dai punti 167-188 della presente sentenza, le sovvenzioni concesse alla ricorrente non sono conformi all'art. 249 h dell'AFG, l'unica misura che la Commissione ha considerato non integrante un aiuto di Stato.

192 Per quanto riguarda, in primo luogo, il requisito secondo cui l'aiuto dev'essere concesso mediante risorse statali ed essere ascrivibile allo Stato, è pacifico che esso è soddisfatto nella fattispecie, poiché la ricorrente ha percepito DEM 1,549 milioni dalla Direzione federale dell'occupazione e dal Land della Turingia, cioè dalla pubblica amministrazione.

193 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese, si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, la nozione di aiuto di

Stato è più ampia di quella di sovvenzione, dato che essa vale a designare non solo prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono effetti identici (v. sentenze della Corte 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior, Racc. pag. I-877, punto 13, e 1° dicembre 1998, C-200/97, Ecotrade, Racc. pag. I-7907, punto 34).

194 Da ciò consegue che un intervento della pubblica amministrazione inteso a liberare da tale onere si configura come un vantaggio economico ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (v., in questo senso, sentenza della Corte 20 novembre 2003, causa C-126/01, GEMO, Racc. pag. I-13769, punto 33). Tale è il caso, nella specie, dell'onere finanziario provocato dall'eliminazione di macerie e di ferraglia che deve essere considerato come un costo inerente all'attività economica dell'impresa.

195 Si deve, inoltre, sottolineare che, come precisato dalla Repubblica federale di Germania nella comunicazione del 29 luglio 1994, una «gara di appalto relativa alle misure rientranti nell'art. 249 h dell'AFG viene realizzata conformemente alle disposizioni di legge in vigore (...). L'appalto è attribuito al migliore offerente. L'ente promotore della misura deve giustificare tutto il finanziamento. Gli aiuti, ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG [concessi dall'Ufficio federale per l'occupazione] sono rimessi all'organismo promotore, restando a carico di quest'ultimo l'onere di versare all'impresa esecutrice l'aiuto ai costi salariali per i lavoratori occupati (...). Non sussiste, pertanto, neppure un vantaggio accordato all'impresa incaricata della bonifica».

196 Orbene, nella specie, la ricorrente non ha eseguito opere di interesse generale affidate da un organismo promotore nell'ambito di una gara d'appalto ma, al contrario, è stata liberata da una parte degli oneri (oneri salariali) inerenti a lavori da essa eseguiti nel proprio interesse. La circostanza che abbia dato attuazione alle misure al fine di occupare lavoratori in precedenza disoccupati non può conferire alle opere da lei eseguite il carattere di interesse generale.

- 197 Inoltre, indipendentemente dalla questione se le misure che la ricorrente ha posto in atto potevano essere assimilate a quelle adottate in applicazione dell'art. 249 h dell'AFG, si deve sottolineare che il carattere sociale di interventi statali non è sufficiente a sottrarli ipso facto alla qualifica di aiuti ai sensi dell'art. 87 CE (sentenza della Corte 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2289, punto 50).
- 198 La circostanza che la ricorrente abbia contribuito al finanziamento delle opere di rimozione delle macerie e della ferraglia dal proprio terreno non è pertinente nella specie. Infatti, come rilevato dalla Commissione, resta il fatto che in realtà la ricorrente non ha sopportato la parte del costo corrispondente all'importo della sovvenzione da lei percepita, indipendentemente dalla circostanza che abbia finanziato, come da lei sostenuto, una parte di tali lavori.
- 199 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la selettività, si deve respingere la tesi della ricorrente ricavata dal fatto che il medesimo regime era applicabile alle imprese dei vecchi Länder. Con tale tesi la ricorrente tende, in realtà, a dimostrare la portata generale dell'art. 249 h dell'AFG. Orbene, la questione che nella specie si pone è se le sovvenzioni concesse alla ricorrente al di fuori di qualsiasi regime avevano carattere selettivo. In tali circostanze, si deve rilevare che, come sostenuto dalla Commissione, la ricorrente ha fruito di un alleviamento degli oneri di cui altre imprese non hanno potuto beneficiare.
- 200 Per quanto riguarda il requisito secondo cui, in quarto luogo, il regime degli aiuti deve incidere sugli scambi tra gli Stati membri e alterare o minacciare di alterare la concorrenza, dal punto 91 della decisione impugnata risulta che la Commissione ha ritenuto, senza essere contraddetta dalla ricorrente, che il mercato della porcellana era un mercato di prodotti europei in forte concorrenza e affetto da supercapacità e che, pertanto, i vantaggi finanziari che favoriscono un'impresa rispetto ai suoi concorrenti minacciano di alterare la concorrenza e incidono sugli scambi tra Stati membri.
- 201 Di conseguenza, si deve constatare che le sovvenzioni a favore dell'occupazione concesse alla ricorrente costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE.

202 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, giustamente tali sovvenzioni dovevano essere qualificate aiuti nuovi ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE.

203 Da ciò consegue che il complesso degli argomenti relativi alla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE per quanto riguarda le sovvenzioni a favore dell'occupazione oggetto della misura 26 è infondato e va integralmente respinto.

#### Sulla violazione del principio di certezza del diritto

204 La ricorrente sostiene che la Commissione, con la decisione impugnata, ha introdotto retroattivamente condizioni supplementari rispetto a quelle figuranti nella decisione di autorizzazione relativa all'art. 249 h dell'AFG.

205 Orbene, dai punti 167-188 della presente sentenza risulta che tale affermazione è infondata. La Commissione si è, in effetti, limitata strettamente a valutare la conformità delle sovvenzioni a favore dell'occupazione della misura 26 alle condizioni poste nella decisione 13 gennaio 1995 che autorizza l'art 249 h dell'AFG. Si deve a tal riguardo sottolineare che la Commissione aveva esplicitamente menzionato nella detta decisione le comunicazioni della Repubblica federale di Germania che precisavano la portata dell'art. 249 h dell'AFG, in particolare quella del 29 luglio 1994, che essa ha correttamente interpretato e applicato, nella decisione impugnata, alle sovvenzioni qui considerate.

206 Da ciò consegue che l'argomento relativo alla violazione del principio di certezza del diritto per quanto riguarda le sovvenzioni a favore dell'occupazione oggetto della misura 26 deve essere respinto.

## Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

207 La ricorrente sostiene, in sostanza, che le sovvenzioni della misura 26 rientrano nell'art. 249 h dell'AFG. Orbene, come considerato supra ai punti 167-188, le sovvenzioni a favore dell'occupazione della misura 26 non sono conformi alle condizioni poste nella decisione di approvazione relativa all'art. 249 h dell'AFG.

208 Per quanto riguarda l'asserita assenza di esplicita limitazione nell'art. 249 h dell'AFG e nel riferimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, il Tribunale, considerati i principi enunciati al precedente punto 146, rileva che essa non può stare a fondamento del legittimo affidamento della ricorrente circa la regolarità della concessione delle sovvenzioni della misura 26. Infatti, tale circostanza non può in alcun modo essere assimilata a eventuali precise assicurazioni fornite dalla Commissione nel senso che le imprese private avrebbero potuto beneficiare di aiuti ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG.

209 Da ciò consegue che l'argomento relativo alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento circa le sovvenzioni a favore dell'occupazione oggetto della misura 26 deve essere respinto.

B — *Sul quarto motivo, che deduce errori di fatto e di diritto manifesti*

1. *Sull'errato accertamento dei fatti*

a) Argomenti delle parti

210 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è affetta da errori di fatto che hanno inciso sulla valutazione secondo la quale la TIB non avrebbe agito come investitore in

un'economia di mercato e sulla valutazione secondo la quale il contributo personale del sig. G. R. al costo della ristrutturazione non sarebbe stato sostanziale.

211 In primo luogo, la ricorrente contesta l'affermazione della Commissione secondo la quale non erano previste contropartite all'impegno della TIB nell'impresa (misure 11 e 12) e considera che ciò si pone in contrasto con le constatazioni effettuate dalla Commissione stessa nella decisione impugnata. Per quanto riguarda, più esattamente, l'assunzione di partecipazione per il 49% nel capitale della ricorrente (misura 11), la ricorrente fa presente che, in forza del contratto («*Gesellschaftsvertrag*») del 23 marzo 1994, il sig. G. R. poteva riscattare la partecipazione della TIB mediante il versamento di interessi annui del 6% a partire dalla data del pagamento, il che è avvenuto alla fine del 1999. Per quanto riguarda il prestito partecipativo accordato dalla TIB (misura 12) la ricorrente afferma che esso poteva produrre il 12% d'interesse annuo, limitato alla metà dei profitti annui, e che tali interessi sono stati versati dalla ricorrente fino al riscatto del prestito alla fine del 1999.

212 In secondo luogo, la ricorrente afferma che la decisione impugnata è inficiata da errori di fatto per quanto riguarda i fondi messi a disposizione dell'impresa dal sig. G. R., La ricorrente afferma che la constatazione, secondo la quale il prestito per l'ammontare di DEM 0,2 milioni (misura 16) contratto dal sig. G. R. per finanziare la propria partecipazione nel capitale della ricorrente beneficiava di una garanzia di Stato, è inesatta. Una siffatta garanzia non sarebbe mai esistita, poiché il sig. G. R. e la moglie erano personalmente e solidalmente responsabili di tale prestito. Del resto il sig. G. R. avrebbe finanziato gli interessi e l'ammortamento del capitale relativi a tale prestito, come pure a quello di DEM 1,8 milioni che egli ha del pari contratto per finanziare la propria partecipazione nell'impresa, il che dovrebbe avere valore maggiore di una semplice fideiussione. Nella replica la ricorrente afferma che la Commissione ha riconosciuto che il prestito non era interessato dalla garanzia fino al 90% a favore della ricorrente ma che, tuttavia, la Commissione nega che lo Stato federale aveva accettato di fornire tale garanzia alla banca che finanziava l'insieme del programma.

213 La Commissione contesta integralmente la tesi avanzata dalla ricorrente.

## b) Giudizio del Tribunale

214 Per quanto riguarda, in primo luogo, i fondi messi a disposizione della ricorrente dalla TIB (misure 11 e 12), si deve constatare innanzitutto che al punto 97 della decisione impugnata la Commissione ha affermato che «le relazioni (...) non analizza[vano] alcuna eventuale contropartita per le partecipazioni delle autorità, come sarebbe dovuto avvenire nel caso di qualsiasi imprenditore che agisca in economia di mercato».

215 Se è vero che questa formulazione può prestarsi ad equivoci, facendo intendere che non è stata prevista alcuna contropartita per quanto riguarda l'impegno della TIB (misure 11 e 12), si deve necessariamente constatare che tale brano si riferisce in modo generale al contributo finanziario concesso alla ricorrente dall'insieme degli istituti finanziari pubblici, mentre i fondi messi a disposizione della ricorrente dalla TIB costituiscono l'oggetto di un esame specifico nei punti 98 e seguenti della decisione impugnata (v. punti 20 e 21 supra).

216 Per quanto riguarda, in particolare, la contropartita all'assunzione di partecipazione per l'ammontare del 49% del capitale sociale della ricorrente (misura 11), la Commissione ha fatto presente, al punto 98 della decisione impugnata, che la circostanza che cinque anni più tardi la TIB abbia ceduto la propria partecipazione al sig. G. R. e a suo figlio per un prezzo più elevato di quello che aveva pagato nel 1994 non cambia in alcun modo il fatto che la TIB non si era comportata come un investitore privato. Essa ha precisato, inoltre, che i rischi erano elevati, che non si era neppure proceduto ad un'analisi dei futuri introiti e che gli utili effettivamente ottenuti dalla TIB erano molto esigui.

217 Da ciò risulta che la Commissione ha considerato che il riscatto da parte del sig. G. R. della partecipazione della TIB non costituiva una contropartita adeguata alla luce del criterio dell'investitore privato. Da ciò consegue che l'argomento della ricorrente,

secondo cui la Commissione ha constatato nella decisione impugnata che non era prevista una contropartita all'assunzione di partecipazione della TIB e nell'impresa, è infondato.

218 Per quanto riguarda la contropartita del prestito partecipativo accordato dalla TIB alla ricorrente (misura 12), al punto 102 della decisione impugnata la Commissione ha constatato quanto segue:

«[S]i rileva che il tasso d'interesse concordato era del 12%, ma gli interessi erano limitati al 50% dell'utile annuo. Nelle relazioni si era già evidenziato che [la ricorrente] non avrebbe prodotto utili perlomeno nei primi due anni. Previsione che si è di fatto rilevata corretta. Non è stato concordato alcun tasso d'interesse maggiore come controprestazione negli anni in cui i pagamenti degli interessi erano improbabili. Di conseguenza la TIB ha consapevolmente concesso un prestito partecipativo, non vincolato a diritti di voto supplementari, senza richiedere garanzie e a un tasso d'interesse dello 0% per un periodo di almeno due anni. Non sono stati concordati premi di rischio per la compensazione dei rischi previsti nella relazione, sulla cui base era stato concesso il prestito partecipativo».

219 Da tale passo risulta che la Commissione ha considerato che la fissazione di un tasso di interesse annuo al 12% non costituiva una contropartita adeguata al prestito partecipativo concesso dalla TIB alla luce del criterio dell'investitore privato. Da ciò consegue che la tesi della ricorrente, secondo la quale la Commissione nella decisione impugnata ha constatato che non era prevista una contropartita del prestito partecipativo consentito dalla TIB alla ricorrente, è infondata.

220 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i fondi apportati all'impresa dal sig. G. R., si deve ricordare che la Commissione nella decisione impugnata ha considerato che i due

prestiti accordati al sig. G. R. per un importo complessivo di DEM 2 milioni costituivano due misure di aiuto a favore della ricorrente (v. punti 21 e 24 supra).

- 221 La ricorrente afferma, in sostanza, che il prestito oggetto della misura 16 non fruiva di una garanzia a suo favore e che il sig. G. R. stesso era responsabile degli interessi e dell'ammortamento dei due prestiti da lui contratti, grazie ai quali ha finanziato la sua partecipazione nel capitale della ricorrente.
- 222 Si deve, a questo proposito, rilevare che nelle sue memorie la Commissione ha riconosciuto che a torto essa aveva constatato, nella decisione 30 ottobre 2002, che il prestito oggetto della misura 16 era coperto dalla garanzia del Land di Turingia fino al 90% (misura 13). Il Tribunale rileva che questo errore è stato corretto nella decisione impugnata in cui, al punto 99, la Commissione ha precisato che il prestito oggetto della misura 16 «era inserito in una garanzia del Bund nei confronti della Deutsche Ausgleichsbank, mutuante».
- 223 Per quanto riguarda l'affermazione della ricorrente secondo la quale il sig. G. R. ha sopportato il pagamento degli interessi e il rimborso del capitale inerente ai due prestiti, si deve osservare che la Commissione non ha mai asserito che il sig. G. R. non era responsabile di tali prestiti. Al contrario, ha constatato che i prestiti erano stati concessi al sig. G. R. Pertanto, risulta evidente, come giustamente rilevato dalla Commissione, che egli era responsabile del pagamento degli interessi e del rimborso del capitale.
- 224 Per quanto riguarda le altre affermazioni della ricorrente, il Tribunale osserva che esse si riferiscono piuttosto ad un asserito errore di valutazione nel quale la Commissione è

incorsa circa l'impegno della TIB nell'impresa e l'applicazione degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e vanno pertanto esaminate nell'ambito degli altri due capi del motivo.

225 Alla luce di quanto sopra, la prima parte del motivo è infondata e va respinta.

## *2. Sulla qualificazione della ricorrente come impresa in difficoltà*

### a) Argomenti delle parti

226 La ricorrente osserva che, anche se la sua qualificazione quale impresa in difficoltà svolge essenzialmente un ruolo nella fase dell'esame della sovvenzione all'investimento (misura 15), tale qualificazione influenza altresì la valutazione fatta riguardo ad altre misure di aiuto, in particolare l'assunzione di partecipazione e il prestito partecipativo della TIB (misure 11 e 12). Secondo la ricorrente, tale valutazione è all'origine, altresì, del rifiuto di applicare gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

227 La Commissione replica che la sua valutazione riguardante la qualificazione della ricorrente come impresa in difficoltà non è errata e rinvia alle spiegazioni da lei in precedenza fornite.

b) Giudizio del Tribunale

228 Si deve constatare che la ricorrente si limita a ricordare l'incidenza che la qualificazione come impresa in difficoltà ha avuto sull'esame di varie misure di aiuto, nonché sull'applicabilità degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale nella specie.

229 Orbene, si deve ricordare che, come constatato supra al punto 133, la Commissione non è incorsa in errore manifesto di valutazione ritenendo, al punto 118 della decisione impugnata, che la ricorrente fosse un'impresa in difficoltà dal 1994 alla fine del 1996.

230 Pertanto, la seconda parte del motivo va respinta.

3. *Sull'errata valutazione dell'impegno della TIB nell'impresa (misure 11 e 12)*

a) Argomenti delle parti

231 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata, secondo la quale la TIB non si è comportata come un investitore privato, è affetta sotto questo aspetto da errore manifesto di valutazione.

232 La ricorrente sostiene che la TIB si è pronunciata a favore dell'investimento al termine di un'accurata perizia del progetto d'impresa conferita agli studi RBSH & P e AA. Secondo la ricorrente, tali perizie tenevano evidentemente conto dei rischi economici connessi con la creazione di un'impresa e prevedevano misure di investimento e di organizzazione idonee a garantire il successo dell'impresa, come dimostrato dalla situazione economica attuale della ricorrente. In caso di dubbi a tal riguardo, la Commissione avrebbe potuto nominare un perito indipendente. La ricorrente sostiene che il mantenimento degli impieghi era solo un obiettivo secondario della TIB, che certamente è stato sottolineato nella relazione dello studio AA, poiché svolge un ruolo importante per un'impresa pubblica. Le relazioni non preconizzerebbero pertanto una ristrutturazione e, comunque, tale circostanza non escluderebbe la conformità alle condizioni del mercato dell'impegno della TIB. Inoltre, secondo la ricorrente, si tratterebbe di un circolo vizioso, poiché la Commissione ha dedotto tale necessità dal fatto che i fondi che la TIB ha apportato all'impresa costituivano un aiuto di Stato.

233 La ricorrente afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, era previsto nel contratto («*Gesellschaftsvertrag*») del 23 marzo 1994, che l'impegno della TIB si sarebbe accompagnato ad un'adeguata contropartita. Da un lato, il sig. G. R. poteva acquistare la partecipazione della TIB (misura 11) mediante il versamento di interessi annui del 6% a decorrere dal pagamento. Questo è quanto si è verificato alla fine del 1999. Dall'altro lato, il prestito partecipativo (misura 12) doveva produrre interessi annui del 12%. La ricorrente spiega che la limitazione dell'importo degli interessi alla metà degli utili annui è una clausola generale abituale in caso di prestiti di soci al fine di evitare di porre a carico dell'impresa, in occasione della fase di avvio dell'attività, un servizio di interessi che potrebbe comprometterne il successo. La debolezza di tali interessi sarebbe compensato, come nella specie, da un tasso di interesse più elevato nel corso degli esercizi attivi. Tale limitazione risponderebbe pertanto all'interesse che rappresentava per la TIB, nella sua qualità di socia, il successo economico della ricorrente e corrisponderebbe all'assenza di qualsiasi versamento di interessi e di dividendi al sig. G. R. Poiché il tasso d'interesse è stato fissato al 12%, la ricorrente considera che la Commissione non può affermare che le parti non abbiano previsto premi di rischio. La TIB avrebbe ricevuto interessi elevati da parte della ricorrente fino al riscatto del prestito alla fine del 1999.

234 La ricorrente contesta, altresì, la valutazione effettuata dalla Commissione secondo la quale il sig. G. R. non si sarebbe impegnato nel capitale della ricorrente alle stesse condizioni della TIB. Il sig. G. R. avrebbe investito DEM 2,055 milioni nell'impresa, di cui 2 milioni sarebbero stati finanziati da due prestiti da lui contratti (misure 16 e 17).

Secondo la ricorrente, si devono prendere in considerazione tali risorse e non solo l'importo di DEM 0,055 milioni, all'atto della valutazione della partecipazione dell'investitore privato. Per quanto riguarda il prestito oggetto della misura 16, la ricorrente sostiene che non era coperto da una garanzia di Stato e che il sig. G. R. ha sopportato l'intero rischio connesso al rimborso. Per quanto riguarda il prestito della misura 17, di cui il sig. G. R. rispondeva personalmente e congiuntamente con la ricorrente, quest'ultima sostiene che il fatto che era garantito da un'ipoteca su un terreno di sua proprietà è privo di importanza dato che tale ipoteca non proveniva da fondi pubblici. Inoltre, i due prestiti sarebbero stati concessi in base a programmi di aiuto alla costituzione di imprese che la Commissione ha autorizzato e la ricorrente censura la Commissione per il fatto di contestare agli imprenditori che hanno confidato negli aiuti che essi non sono investitori in senso pieno. Secondo la ricorrente, la concessione di aiuti è secondaria rispetto all'impegno pieno e totale di un investitore di cui è in gioco l'esistenza stessa. Il sig. G. R. sarebbe così piuttosto un investitore di riferimento che una grande impresa, la quale, in caso di insuccesso del progetto, non sarebbe seriamente minacciata nella sua esistenza.

<sup>235</sup> La Commissione ritiene che la tesi avanzata dalla ricorrente, per quanto riguarda l'impegno della TIB nell'impresa, sia infondata e come tale debba essere interamente respinta.

#### b) Giudizio del Tribunale

<sup>236</sup> Si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'intervento, sotto qualsiasi forma, delle pubbliche autorità nel capitale di un'impresa può costituire un aiuto di Stato (v. sentenza del Tribunale 11 luglio 2002, causa T-152/99, HAMSA/Commissione, Racc. pag. II-3049, punto 18, e la giurisprudenza ivi citata).

237 Per stabilire se l'assunzione di partecipazione della TIB per l'ammontare del 49% del capitale sociale della ricorrente (misura 11) e il prestito partecipativo di DEM 6 milioni da essa accordato alla ricorrente (misura 12) presentino carattere di un aiuto di Stato, è opportuno applicare il criterio, menzionato nella decisione controversa e del resto non contestato dalla ricorrente, dell'investitore privato in un'economia di mercato. Si deve così valutare se, in analoghe circostanze, un investitore privato di dimensioni comparabili a quelle dell'investitore pubblico avrebbe potuto essere indotto a realizzare un'operazione di siffatta importanza.

238 A questo proposito, è stato precisato che il comportamento dell'investitore privato, cui deve essere comparato l'intervento dell'investitore pubblico che persegue obiettivi di politica economica, anche se non è necessariamente quello del comune investitore che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre reddito a termine più o meno breve, deve, quantomeno, corrispondere a quello di una holding privata o di un gruppo imprenditoriale privato che persegua una politica strutturale, globale o settoriale, ed essere guidato da prospettive di redditività a più lungo termine (v. sentenza HANSA/Commissione, cit., punto 126, e la giurisprudenza ivi citata). Inoltre, il confronto tra i comportamenti degli investitori pubblici e privati deve essere effettuato con riferimento all'atteggiamento che avrebbe avuto, all'atto dell'operazione di cui trattasi, un investitore privato, alla luce delle informazioni disponibili e delle evoluzioni in tale momento prevedibili (sentenza del Tribunale 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, Racc. pag. II-435, punti 244-246).

239 Si deve altresì ricordare che la valutazione, da parte della Commissione, della questione se una misura risponda al criterio dell'operatore privato in economia di mercato implica una valutazione economica complessa. La Commissione, quando adotta un atto che comporti una siffatta valutazione, dispone di un ampio potere di valutazione discrezionale e il sindacato giurisdizionale, anche se esso è, in linea di principio, completo per quanto riguarda la questione se una misura rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE, si limita a verificare il rispetto delle norme di procedura e di motivazione, l'insussistenza di errori di diritto, l'esattezza materiale dei fatti considerati, l'assenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti, nonché l'assenza di sviamento di potere. In particolare, non spetta al Tribunale sostituire la

propria valutazione economica a quella dell'autore della decisione (v. sentenza del Tribunale 8 luglio 2004, causa T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione, Racc. pag. II-2717, punto 97, e la giurisprudenza ivi citata).

240 La decisione impugnata va quindi esaminata alla luce di tali principi.

241 In primo luogo, alla Commissione non può essere mossa la censura di aver considerato, alla luce delle due relazioni degli studi di consulenti disponibili all'epoca della costituzione della ricorrente, e cioè la relazione dello studio RBSH & P del 29 novembre 1993 e la relazione elaborata dalla AA l'11 gennaio 1994, che l'obiettivo della TIB consisteva nel salvaguardare posti di lavoro.

242 Il Tribunale rileva, infatti, che secondo la relazione elaborata dalla AA, destinata a consentire alla TIB di valutare la sua partecipazione nell'impresa, l'obiettivo della TIB era la salvaguardia dei posti di lavoro e i consulenti erano tenuti, come del resto riconosciuto dalla ricorrente, ad elaborare il progetto d'impresa tenendo conto di tale considerazione. Certo, nulla osta a che vengano prese in considerazione dalle imprese pubbliche politiche di carattere sociale, regionale e settoriale. Tuttavia, l'apporto di capitali da parte dei pubblici poteri dev'essere valutato alla luce del criterio dell'investitore privato, prescindendo da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 21 gennaio 1999, cause riunite T-129/95, T-2/96 e T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Commissione, Racc. pag. II-17, punto 120, e la giurisprudenza ivi citata).

243 In secondo luogo, si deve rilevare che, per concludere che l'assunzione di partecipazione della TIB e il prestito partecipativo non erano conformi al

comportamento di un investitore privato, la Commissione ha giustamente esaminato la situazione della ricorrente al momento dell'intervento pubblico nonché le prospettive economiche dell'impresa.

<sup>244</sup> A questo proposito, il Tribunale osserva che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, la Commissione ha correttamente valutato la situazione dell'impresa al momento dell'intervento della TIB. Come risulta dai punti 116-133 della presente sentenza, relativamente alla qualificazione come impresa in difficoltà, la ricorrente doveva procedere ad un processo di ristrutturazione per assicurare la sua vitalità economica come constatato all'epoca dai consulenti.

<sup>245</sup> Se è vero che la circostanza che la ricorrente doveva essere ristrutturata per assicurarne la vitalità economica non può determinare, come affermato dalla ricorrente, la non conformità alle condizioni del mercato dell'intervento della TIB, resta cionondimeno che, quando si tratta di un apporto di capitali in un'impresa in difficoltà, il rischio dell'investimento di cui trattasi è influenzato dalle difficoltà nelle quali si dibatte una siffatta impresa.

<sup>246</sup> La ricorrente, in questo contesto, sostiene che l'impegno della TIB è stato assunto a conclusione di un'accurata perizia del progetto d'impresa e dopo che i consulenti che hanno esaminato i rischi erano arrivati alla conclusione che il progetto aveva tutte le possibilità di successo. A questo proposito, si deve innanzi tutto rilevare che, secondo i consulenti, il successo del progetto d'impresa della ricorrente dipendeva in ampia misura dalla decisione delle autorità regionali, nel quadro della politica strutturale del Land di Turingia, di sostenere economicamente il solo produttore di porcellana della regione, nella specie, la ricorrente. Inoltre, il Tribunale rileva che, se le relazioni elaborate dalla RBSH & P e AA prevedevano misure al fine di assicurare la vitalità economica dell'impresa, dalle due relazioni risulta che i consulenti consideravano il progetto d'impresa molto rischioso. Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, i rischi evidenziati dai consulenti non erano quelli esistenti prima dell'attuazione delle misure. Infatti, i consulenti hanno considerato che sussistevano numerosi rischi e che il successo del progetto d'impresa non era del tutto garantito. È giocoforza constatare, per di più, che le valutazioni dei consulenti nelle rispettive

relazioni sono piuttosto attinenti a considerazioni relative alla vitalità economica che a considerazioni di redditività che normalmente guidano la strategia industriale e commerciale degli operatori privati (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 12 dicembre 2000, causa T-296/97, Alitalia/Commissione, Racc. pag. II-3871, punto 84).

247 Alla luce della situazione dell'impresa al momento della concessione delle misure di cui trattasi, da un lato, e delle prospettive di evoluzione, dall'altro, è lecito ritenere che la TIB si sia ispirata a considerazioni di carattere sociale e regionale che caratterizzano il comportamento dello Stato quale potere pubblico e non quale protagonista del mercato.

248 In terzo luogo, si deve rilevare che la Commissione ha considerato, con riferimento alle prospettive economiche della ricorrente in tale data, che la contropartita dell'intervento della TIB nell'impresa non fosse adeguata. Questa considerazione non può essere qualificata come manifestamente erronea.

249 Per quanto riguarda, innanzitutto, l'assunzione di partecipazione per il 49% del capitale sociale della ricorrente (misura 11), la Commissione ha correttamente considerato che non si fosse proceduto ad un'analisi dei futuri ricavi. Si deve, a questo proposito, ricordare che le valutazioni dei consulenti nelle relazioni messe a disposizione della TIB, prima che quest'ultima acquisisse una partecipazione nel capitale della ricorrente, non erano attinenti a considerazioni di redditività. Così, il Tribunale constata che l'analisi di eventuali introiti attesi non ha costituito oggetto delle relazioni dei consulenti.

250 L'argomento formulato dalla ricorrente, secondo il quale a tenore del contratto («*Gesellschaftsvertrag*») del 23 marzo 1994 il sig. G. R. poteva riscattare la partecipazione della TIB mediante il versamento di interessi annui del 6%, non può inficiare la conclusione della Commissione. Tale circostanza, infatti, non può essere assimilata ad un'analisi dei futuri introiti, in quanto la ricorrente non afferma che il sig. G. R. si sarebbe comunque impegnato ad acquistare la detta partecipazione. Inoltre,

la ricorrente non apporta alcun elemento concreto atto a rimettere in discussione la valutazione della Commissione secondo la quale l'utile effettivamente ottenuto dalla TIB era molto esiguo. A questo proposito, da un lato, il Tribunale osserva che i tassi di riferimento menzionati al punto 101 della decisione impugnata riguardo ai diversi crediti accordati alla ricorrente sono superiori al 6%. Dall'altro lato, come constatato dalla Commissione al punto 99 della decisione impugnata, l'importo DEM 1,975 milioni che la TIB ha messo a disposizione della ricorrente sotto forma di una partecipazione rappresenta capitali propri che, in caso di insolvenza, diventano crediti di rango inferiore. Da ciò consegue che un utile equivalente al 6% degli interessi annui, quale quello previsto nel contratto («*Gesellschaftsvertrag*») del 23 marzo 1994, non può essere considerato una contropartita adeguata all'assunzione di partecipazione della TIB nel capitale della ricorrente.

251 Per quanto riguarda, poi, la contropartita prevista per il prestito partecipativo (misura 12), la Commissione ha esposto al punto 102 della decisione impugnata che, se è vero che il tasso d'interesse è stato fissato al 12%, tale prestito è stato però accordato senza esigere la minima garanzia e con un tasso d'interesse dello 0% per almeno due anni. Essa ha, altresì, ricordato che l'importo degli interessi era fissato al tetto massimo del 50% dell'utile dell'esercizio considerato. Orbene, le due relazioni prevedevano che almeno i due primi esercizi sarebbero stati in passivo. Nessun tasso d'interesse maggiorato è stato fissato per compensare gli anni in cui il pagamento degli interessi era poco probabile. Peraltro, non sono stati collegati al prestito diritti di voto supplementari e non è stato istituito nessun premio di rischio per compensare i rischi previsti dai consulenti.

252 La ricorrente non produce alcun elemento che consenta di ritenere che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che una siffatta contropartita non era adeguata. Innanzitutto, la ricorrente non può affermare, senza contraddirsi, che la fissazione del tasso d'interesse al 12% ha consentito, da un lato, di compensare gli anni in passivo e, dall'altro, di prendere in considerazione i rischi dell'operazione. Orbene, è giocoforza constatare che, tenuto conto del fatturato previsto per i primi esercizi non passivi, una siffatta compensazione non poteva essere prevista, poiché l'importo degli interessi è rimasto fissato al tetto massimo del 50% degli utili. Si deve, poi, rilevare che la Commissione ha preso del pari in considerazione il fatto che non era prevista alcuna garanzia e che il prestito non conferiva diritti supplementari, il che non viene contestato dalla ricorrente.

- 253 In quarto luogo, la Commissione ha sottolineato che il sig. G. R. non poteva essere considerato un investitore privato al quale la TIB sarebbe equiparabile (punto 99 della decisione impugnata).
- 254 Si deve, a questo proposito, ricordare che, secondo la prassi della Commissione confermata dalla giurisprudenza, se l'intervento della pubblica amministrazione avviene parallelamente a un significativo intervento dell'operatore privato in condizioni analoghe, può essere esclusa l'esistenza di un aiuto (sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-358/94, Air France/Commissione, Racc. pag. II-2109, punti 148 e 149). Tuttavia, la Corte e il Tribunale hanno considerato che, se gli investimenti privati nella stessa impresa sono effettuati solo dopo la concessione di fondi pubblici, l'esistenza di un aiuto non può essere esclusa (v., su questo punto, sentenza 14 febbraio 1990, Francia/Commissione, cit., punto 40).
- 255 Nella specie, la ricorrente afferma, in sostanza, che il sig. G. R. ha investito DEM 2,055 milioni nel capitale della ricorrente, di cui 2 milioni sono stati finanziati con due prestiti che egli aveva contratto.
- 256 Si deve, a questo proposito, ricordare che, come risulta dai punti 102 e 130 della decisione impugnata, la Commissione ha considerato, senza essere contraddetta dalla ricorrente, che i detti due prestiti non erano stati concessi alle condizioni del mercato e che, per quanto concessi al sig. G. R., essi erano in realtà destinati a sostenere la ricorrente. Orbene, tale qualificazione dei due prestiti come due misure di aiuto concesse alla ricorrente (misure 16 e 17) esclude la possibilità di considerare tali fondi come un apporto del sig. G. R. con i propri mezzi. Pertanto, l'apporto del sig. G. R. a fronte delle risorse proprie è soltanto di DEM 0,055 milioni.
- 257 La Commissione ha, altresì, preso in considerazione il fatto, da un lato, che la TIB aveva apportato DEM 1,975 milioni sotto forma di una partecipazione e, dall'altro lato, che il sig. G. R. aveva diritto di risolvere il contratto se l'assunzione della partecipazione della

TIB e la concessione del prestito partecipativo, nonché, in generale, la concessione degli altri aiuti, non si fossero realizzati, mentre la TIB non disponeva di tale diritto.

258 È pertanto consentito considerare che l'apporto di capitali privati era piuttosto conseguenza del sostegno economico dello Stato che il risultato di una decisione adottata da un investitore accorto che avrebbe deciso di investire, convinto dalle prospettive di redditività del proprio investimento (v., in questo senso, sentenza Alitalia/Commissione, cit., punto 93). Ciò considerato, l'apporto dei fondi pubblici non può essere ritenuto conforme al criterio dell'investitore privato.

259 Il fatto che il sig. G. R. fosse tenuto a rimborsare i due prestiti non può inficiare tale conclusione. Da un lato, come è stato indicato al precedente punto 256, la ricorrente non deduce argomenti intesi a rimettere in discussione la valutazione della Commissione secondo la quale questi due prestiti, per quanto consentiti al sig. G. R., costituiscono due misure di aiuto a favore della ricorrente. Dall'altro lato, anche se questa circostanza dovesse essere interpretata nel senso che l'investitore privato ha assunto un certo rischio impegnandosi nel capitale della ricorrente, dai punti 256 e 257 risulta che tale rischio era in definitiva inferiore a quello assunto dalla TIB.

260 Alla luce di tutto quanto in precedenza esposto, si deve concludere che la Commissione non è incorsa in errore manifesto di valutazione ritenendo, al punto 98 della decisione impugnata, che la TIB non si era comportata come un investitore privato in un'economia di mercato e qualificando, di conseguenza, l'assunzione di partecipazione (misura 11) e il prestito partecipativo (misura 12) come aiuti di Stato a favore della ricorrente.

261 Si deve, pertanto, respingere la terza parte del motivo.

#### 4. Sulla valutazione degli aiuti con riferimento agli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione

##### a) Argomenti delle parti

262 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata, nella parte in cui rileva che le misure concesse dal 1994 fino alla fine del 1996 non sono compatibili con gli orientamenti degli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, è inficiata da errore manifesto di valutazione sotto tale aspetto.

263 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'asserita assenza di piano di ristrutturazione, la ricorrente afferma anzitutto che tale valutazione è incompatibile con la constatazione secondo la quale le relazioni dei consulenti disponibili all'epoca prospettavano una ristrutturazione. Secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe dovuto avvalersi del progetto d'impresa elaborato, prima della costituzione della ricorrente, dallo studio RBSH & P di comune accordo con il sig. G. R. e verificato dallo studio AA. Questo progetto sarebbe stato, del resto, attuato con successo. La ricorrente afferma, poi, che la Commissione conosceva tutti i criteri del piano d'impresa e in particolare: una dettagliata analisi della situazione del mercato, dei prodotti e della clientela da attrarre per la nuova impresa; previsioni concrete circa il fatturato previsionale e il fatturato effettivo; i differenti scenari per quanto riguarda il «cash-flow» nelle differenti configurazioni finanziarie; tutte le misure del finanziamento previste e attuate, compresi gli apporti di fondi pubblici e privati; gli investimenti programmati e realizzati; e, infine, l'utilizzo dei fondi derivanti dalle relazioni annuali dell'impresa. Per quanto riguarda il finanziamento previsto per la creazione dell'impresa, la ricorrente afferma che la Repubblica federale di Germania ha comunicato alla Commissione, il 15 marzo 2001, un piano di investimento relativo agli investimenti effettuati dal 1994 al 2000 e che la sua comunicazione in data 1° ottobre 2002 spiegava più dettagliatamente il contenuto del progetto elaborato dallo Studio RBSH & P. Le lievi modifiche apportate al piano di finanziamento globale erano dovute, secondo la ricorrente, alla decisione di acquistare e non di affittare gli immobilizzi.

264 In caso di difficoltà di comprensione, la Commissione avrebbe potuto ricorrere ad un perito o chiedere spiegazioni al governo tedesco o alla ricorrente. Orbene, durante tutto il procedimento formale di esame, la Commissione non avrebbe sollevato una sola concreta questione circa le difficoltà di comprensione attinenti a differenti elementi del piano d'impresa o del contesto globale di quest'ultimo. Peraltro, il direttore generale della concorrenza avrebbe espressamente confermato, nel giugno 2002, che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame del caso.

265 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la valutazione della Commissione circa il contributo privato al costo totale della ristrutturazione, la ricorrente sostiene che la TIB, il sig. G. R. e essa stessa hanno fornito un apporto considerevole. La ricorrente sostiene, in primo luogo, che la TIB si è impegnata col suo capitale alle condizioni di mercato e che, pertanto, i fondi da essa messi a disposizione (misure 11 e 12) avrebbero dovuto essere considerati come un apporto privato. Afferma, poi, che la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione, come contributo personale del sig. G. R., non solo l'apporto di DEM 0,055 milioni, ma altresì i fondi forniti sotto forma di prestiti per l'ammontare di DEM 2 milioni, poiché il sig. G. R. ne era responsabile. Inoltre, si sarebbe dovuto tenere conto del fatto che il sig. G. R. ha rinunciato a pretendere interessi da parte della ricorrente. Secondo la ricorrente, tali pagamenti di interessi sono stati convenuti. Infine, la ricorrente considera che la Commissione avrebbe dovuto tener conto della circostanza che il margine lordo di autofinanziamento positivo dell'impresa è stato decisivo per il successo del suo sviluppo, tanto da un punto di vista previsionale che nella realtà. Si tratterebbe di mezzi propri che, secondo il progetto d'impresa, la ricorrente stessa avrebbe dovuto liberare, vendendo i propri prodotti e che erano a disposizione dell'impresa in vista della sua costituzione, dato che il sig. G. R. aveva rinunciato a ogni distribuzione di utili fino al 1999.

266 La Commissione nega di essere incorsa in errore di valutazione nel considerare che non esisteva un piano di ristrutturazione credibile e coerente fondato su ipotesi realistiche circa le condizioni di gestione future della ricorrente e sostiene che gli aiuti non potevano neanche essere approvati in considerazione del contributo marginale dell'impresa ai costi della ristrutturazione.

## b) Giudizio del Tribunale

267 La ricorrente nega, in sostanza, la constatazione della Commissione secondo la quale le misure concesse alla ricorrente tra il 1994 e la fine del 1996 non sono compatibili con il mercato comune alla luce degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994.

268 Si deve ricordare, innanzitutto, che dalla costante giurisprudenza risulta che l'art. 87, n. 3, CE conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale al fine di ammettere gli aiuti in deroga al divieto generale del n. 1 del detto articolo, in quanto la valutazione, in tal caso, della compatibilità o della incompatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune solleva problemi che implicano la presa in considerazione e la valutazione di fatti e circostanze economiche complesse (sentenza della Corte 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 36). Poiché il giudice comunitario non può sostituire la propria valutazione dei fatti, in particolare sul piano economico, a quella dell'autore della decisione, il sindacato del Tribunale deve, in quest'ambito, limitarsi a verificare il rispetto delle norme relative alla procedura e alla motivazione, l'esattezza materiale dei fatti nonché l'insussistenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere (sentenze del Tribunale 14 maggio 2002, causa T-126/99, Graphischer Maschinenbau/Commissione, Racc. pag. II-2427, punto 32, e 14 ottobre 2004, causa T-137/02, Pollmeier Malchow/Commissione, Racc. pag. II-3541, punto 52).

269 Si deve, altresì, ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la legittimità di un atto comunitario deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui l'atto è stato adottato e le valutazioni complesse operate dalla Commissione debbono essere esaminate alla luce dei soli elementi di cui questa disponeva al momento in cui le ha effettuate (sentenze del Tribunale 6 ottobre 1999, causa T-123/97, Salomon/Commissione, Racc. pag. II-2925, punto 48, e Graphischer Maschinenbau/Commissione, cit., punto 33).

270 Infine, la Commissione può imporsi linee direttrici per l'esercizio del proprio potere discrezionale con atti come gli orientamenti di cui trattasi, nella misura in cui tali atti contengano regole indicative sull'orientamento che tale istituzione deve seguire e non si discostino dalle norme del Trattato (v. sentenza della Corte 29 aprile 2004, causa C-278/00, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-3997, punto 98, e la giurisprudenza ivi citata). La decisione impugnata va pertanto esaminata alla luce di tali regole.

271 Nella specie, la Commissione ha esaminato gli aiuti concessi alla ricorrente alla luce degli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994, i quali definiscono i criteri per la valutazione della compatibilità degli aiuti alla ristrutturazione dell'impresa in difficoltà.

272 Gli orientamenti esigono che gli aiuti alla ristrutturazione siano inseriti in un piano, la cui approvazione è soggetta a tre condizioni materiali: deve consentire il ritorno dell'impresa alla vitalità economica, prevenire le distorsioni di concorrenza indotte e assicurare la proporzionalità degli aiuti ai costi e ai vantaggi della ristrutturazione. Pertanto, siffatti aiuti devono essere abbinati ad un vero e proprio piano di ristrutturazione e possono essere concessi solo quando può essere dimostrato che il mantenimento in attività di un'impresa e il ripristino della sua redditività servono al meglio gli interessi della comunità.

273 Spetta al Tribunale verificare se, nella specie, tali condizioni sono state rispettate.

274 Dalla decisione impugnata risulta che, per concludere che le condizioni definite dagli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione non erano soddisfatte, la Commissione si è basata, in primo luogo, sull'assenza di un piano di ristrutturazione.

275 Si deve, a tal riguardo, rilevare che un piano di ristrutturazione deve contenere dati precisi e affidabili, nonché tutte le precisazioni che consentano di valutare se le condizioni materiali definite dagli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione siano soddisfatte.

276 Nella decisione impugnata, la Commissione ha spiegato che «nonostante le reiterate richieste della Commissione, [la Repubblica federale di Germania] non [aveva] mai trasmesso una versione definitiva del piano di ristrutturazione (...), né indicato le misure effettivamente attuate al riguardo» (punto 169). Inoltre, al punto 167 della decisione impugnata, essa ha effettuato varie constatazioni per motivare tale conclusione. Così la Commissione ha preso atto del fatto che la prima relazione era stata elaborata prima che fosse stata realizzata la cessione di elementi di attivo e che la seconda era destinata esclusivamente alla TIB per consentirle di stabilire l'opportunità dell'assunzione di una partecipazione dell'impresa. La Commissione ha inoltre precisato che le misure proposte e il loro costo erano diversi da una relazione all'altra e non concordavano neppure con i costi menzionati dalla Repubblica federale di Germania nel «piano di investimento» e i costi dettagliati nella tabella 5 della decisione impugnata, in base ai quali l'aiuto è stato asseritamente concesso. Inoltre, la Commissione ha osservato che, nelle due relazioni, l'elenco delle misure previste per il finanziamento di questi costi ometteva numerosi aiuti che sarebbero stati effettivamente concessi all'impresa (tabella 4 della decisione impugnata), il che si applica anche al «piano d'investimento». La Commissione ha pertanto considerato o che il piano non era definitivo, o che l'impresa aveva percepito un eccesso di aiuti.

277 L'analisi della Commissione a tal riguardo non è viziata da errore manifesto di valutazione.

278 Dagli atti risulta, infatti, che la relazione elaborata dalla RBSH & P e quella elaborata dalla AA differiscono riguardo all'analisi dei costi delle misure proposte e che esse non prendono in considerazione il complesso dei contributi finanziari effettivamente concessi alla ricorrente durante il periodo in cui essa si trovava in difficoltà. Le valutazioni dei consulenti sono del resto in contraddizione con i costi menzionati dalla Repubblica federale di Germania nel «piano di investimento». In tali circostanze, la

Commissione poteva correttamente considerare che gli aiuti concessi alla ricorrente non erano connessi a un piano di ristrutturazione.

279 La ricorrente non formula alcun argomento che consenta di confutare tale conclusione e si limita a evocare in modo generale gli elementi che, a suo avviso, sostituiscono il piano di ristrutturazione, senza pertanto precisare in quale documento essi si trovino. Inoltre, la ricorrente non fornisce alcun chiarimento circa le contraddizioni tra i tre documenti esaminati dalla Commissione nella decisione impugnata.

280 Contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, la conclusione circa l'assenza di un piano di ristrutturazione non è contraddetta dalla valutazione della Commissione secondo la quale la ricorrente aveva attuato un progetto di ristrutturazione. Il fatto che la Commissione abbia constatato che le relazioni elaborate dalla RBSH & P e AA prevedevano misure destinate alla ristrutturazione dell'impresa non può conferire a tali relazioni carattere esauriente. Inoltre, un aiuto concesso a un'impresa in difficoltà non può essere dichiarato compatibile con il mercato comune per il semplice fatto che sono state previste misure di ristrutturazione, anche laddove tale ristrutturazione sia stata effettuata, come nella specie, con successo. Si deve rilevare, a questo proposito, che per consentire alla Commissione di valutare se gli aiuti di cui trattasi siano atti ad incentivare le imprese beneficiarie ad adottare un comportamento idoneo a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo contemplato all'art. 87, n. 3, lett. c), CE, è necessario verificare che il piano di ristrutturazione soddisfi il complesso delle condizioni materiali previste dagli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione.

281 Si deve, altresì, respingere la tesi della ricorrente secondo la quale la Commissione, qualora avesse ritenuto che le informazioni di cui disponeva non erano complete, avrebbe dovuto chiedere spiegazioni alle autorità tedesche. A questo proposito si deve sottolineare che, con la decisione di avviare il procedimento formale di esame circa gli aiuti concessi alla ricorrente, la Commissione ha ingiunto alla Repubblica federale di Germania di fornirle un piano di ristrutturazione (v. precedente punto 7) riguardante la ricorrente. Inoltre, nella decisione di estendere il procedimento formale di esame (v. precedente punto 9), la Commissione ha constatato che da parte della ricorrente non

era stato presentato alcun piano di ristrutturazione. Di conseguenza, essa formulava i medesimi dubbi che aveva formulato all'atto dell'apertura del procedimento formale di esame. È giocoforza constatare che la valutazione della Commissione circa l'assenza di un piano di ristrutturazione, lungi dall'esprimere l'idea secondo la quale la Commissione non disponeva delle informazioni indispensabili per poter procedere alla valutazione della compatibilità degli aiuti, sottolinea il fatto che non erano soddisfatte le condizioni alle quali deve rispondere un aiuto alla ristrutturazione per essere autorizzato conformemente agli orientamenti, in particolare l'esistenza al momento della concessione di un piano coerente di ristrutturazione. Ciò considerato, un siffatto argomento è carente in fatto.

282 La Commissione, in secondo luogo, ha considerato che il contributo privato al costo totale della ristrutturazione non poteva essere considerato sostanziale.

283 La ricorrente non contesta che i beneficiari, conformemente agli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione del 1994, debbono di norma contribuire alla ristrutturazione in modo sostanziale con mezzi propri o con un finanziamento esterno ottenuto alle condizioni del mercato.

284 Si deve constatare che la Commissione, nella specie, si è fondata, da un lato, sul fatto che, in assenza di un esatto prospetto dei costi di ristrutturazione, non era possibile affermare che il contributo privato era sostanziale e, dall'altro lato, sulla constatazione che solo la somma di DEM 0,055 milioni poteva essere considerata come apporto di un investitore privato.

285 Il Tribunale considera che questa valutazione non è viziata da errore manifesto.

286 In primo luogo, è chiaro che, in assenza di un piano di ristrutturazione coerente e credibile, la Commissione non è stata in grado di valutare la portata e la natura del contributo privato al costo totale della ristrutturazione. Inoltre, gli argomenti invocati dalla ricorrente non possono rimettere in discussione la valutazione della Commissione, al punto 171 della decisione impugnata, secondo la quale solo l'apporto del sig. G. R. per un importo di DEM 0,055 milioni presentava carattere puramente privato.

287 Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente, secondo il quale i fondi apportati dalla TIB debbono essere considerati un apporto privato, è sufficiente constatare che, come risulta dai punti 236-260 della presente sentenza, l'impegno della TIB nel capitale della ricorrente non si accompagnava a condizioni che sarebbero state ragionevoli per un investitore privato e che, pertanto, i fondi che la TIB ha apportato alla ricorrente (misure 11 e 12) debbono considerarsi aiuto di Stato. Per quanto riguarda il margine lordo di autofinanziamento, questo non può essere assimilato ad un contributo dell'impresa beneficiaria. Infatti, un margine lordo di autofinanziamento positivo, nell'ambito della ristrutturazione di un'impresa in difficoltà, è solo il risultato degli aiuti concessi al beneficiario e di conseguenza non può essere considerato partecipazione al costo della ristrutturazione. Per quanto riguarda, poi, fondi asseritamente apportati dall'investitore privato, basti ricordare che la ricorrente non ha dimostrato che i due prestiti grazie ai quali il sig. G. R. ha finanziato la sua partecipazione nel capitale della ricorrente (misure 16 e 17) non costituivano aiuti di Stato a favore della ricorrente. Infine, la ricorrente, né nel corso della fase amministrativa di esame e neppure nell'ambito del presente procedimento, ha apportato elementi atti a dimostrare la rinuncia da parte dell'investitore privato ad esigere interessi. Pertanto, giustamente, la Commissione non ha ritenuto tali fatti dimostrati.

288 Da quanto precede, consegue che la ricorrente non ha dimostrato che le constatazioni operate dalla Commissione circa la proporzionalità degli aiuti al costo della ristrutturazione erano inficiate da errore manifesto.

289 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve, di conseguenza, concludere che la Commissione ha giustamente considerato che le condizioni poste dagli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione non erano soddisfatte.

290 Ne consegue che la quarta parte del motivo deve essere respinta.

291 Pertanto il quarto motivo va integralmente respinto nel suo insieme al pari dell'intero ricorso.

### **Sulle misure di organizzazione del procedimento richieste dalla ricorrente**

292 La ricorrente ha chiesto, in primo luogo, che un perito incaricato fosse sentito sulla questione se i piani d'impresa elaborati da consulenti indipendenti al momento della costituzione della ricorrente prevedessero difficoltà, in secondo luogo, che il direttore dell'ufficio del lavoro di Jena dell'epoca fosse sentito relativamente alla finalità delle misure che la ricorrente aveva attuato ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG e, in terzo luogo, che il socio e il gestore della ricorrente fossero sentiti sulla questione se, nell'ambito dell'esecuzione delle misure ai sensi dell'art. 249 h dell'AFG, la ricorrente stessa avesse sopportato personalmente parte dei costi, se le misure sarebbero state eseguite in mancanza della detta disposizione e se i lavori fossero già stati realizzati prima della costituzione della ricorrente.

293 La Commissione non si è pronunciata a tal riguardo.

294 Nella specie, il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto dai documenti versati agli atti e di conseguenza non considera necessario procedere alle misure di organizzazione del procedimento richieste.

## Sulle spese

<sup>295</sup> A norma dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, per motivi eccezionali il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese. Si deve, nella fattispecie, osservare che pur se la ricorrente è rimasta soccombente nelle sue conclusioni dirette all'annullamento della decisione impugnata, la Commissione, a seguito dell'introduzione del presente ricorso, ha modificato la decisione del 30 ottobre 2002, considerata nell'atto introduttivo del ricorso, e ha adottato una nuova decisione, la quale costituisce la decisione impugnata. La ricorrente conseguentemente ha parzialmente rielaborato la motivazione delle sue pretese e modificato le sue conclusioni. Inoltre, a seguito dell'adozione della decisione impugnata, le parti si sono accordate riguardo all'ammontare delle sovvenzioni oggetto della misura 32. A seguito di un quesito rivolto dal Tribunale, la ricorrente e la convenuta hanno confermato che non vi erano più punti controversi tra le parti principali relativamente a tale misura.

<sup>296</sup> Nel caso di specie, viene operata un'equa valutazione delle circostanze della causa decidendo che la ricorrente sopporterà le proprie spese nonché un terzo di quelle sostenute dalla Commissione. Quest'ultima sopporterà pertanto due terzi delle proprie spese.

<sup>297</sup> Il Land di Turingia sopporterà le proprie spese.

<sup>298</sup> A norma dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nel procedimento restano a loro carico. Di conseguenza la Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Kahla/Thüringen Porzellan GmbH sopporterà le proprie spese nonché un terzo di quelle sostenute dalla Commissione. Quest'ultima sopporterà due terzi delle proprie spese.**
- 3) **Il Land di Turingia e la Repubblica federale di Germania sopporteranno le proprie spese.**

Vilaras

Martins Ribeiro

Dehousse

Šváby Jürimäe

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 24 settembre 2008.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

M. Vilaras

## Indice

Fatti . . . . .	II - 2311
La decisione impugnata . . . . .	II - 2315
Procedimento e conclusioni delle parti . . . . .	II - 2323
In diritto . . . . .	II - 2327
A — Sul primo, secondo e terzo motivo, che deducono la violazione degli artt. 87 CE e 88 CE, del principio di certezza del diritto e del principio di tutela del legittimo affidamento . . . . .	II - 2328
1. Sulla sovvenzione all'investimento del Land di Turingia (misura 15). . . . .	II - 2328
a) Argomenti delle parti . . . . .	II - 2328
Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE . . . . .	II - 2328
— Sulle condizioni d'applicazione del regime . . . . .	II - 2328
— Sulla qualificazione della ricorrente come impresa in difficoltà . . . . .	II - 2331
Sulla violazione del principio di certezza del diritto . . . . .	II - 2336
Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento . . . . .	II - 2337
b) Giudizio del Tribunale . . . . .	II - 2338
Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE . . . . .	II - 2338
— Sulla portata del regime autorizzato . . . . .	II - 2340
— Sulla sovvenzione concessa alla ricorrente . . . . .	II - 2344
Sulla violazione del principio di certezza del diritto . . . . .	II - 2351
Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento . . . . .	II - 2353
2. Sulle sovvenzioni a favore dell'occupazione collegate agli investimenti per la tutela dell'ambiente (misura 26) . . . . .	II - 2355
a) Argomenti delle parti . . . . .	II - 2355
Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE . . . . .	II - 2355

Sulla violazione del principio di certezza del diritto . . . . .	II - 2358
Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento . . . . .	II - 2358
b) Giudizio del Tribunale . . . . .	II - 2359
Sulla violazione degli artt. 87 CE e 88 CE . . . . .	II - 2359
— Sulla conformità con il regime di cui all'art. 249 h dell'AFG . . . . .	II - 2359
— Sulla qualificazione come aiuto di Stato delle sovvenzioni a favore dell'occupazione . . . . .	II - 2365
Sulla violazione del principio di certezza del diritto . . . . .	II - 2368
Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento . . . . .	II - 2369
B — Sul quarto motivo, che deduce errori di fatto e di diritto manifesti . . . . .	II - 2369
1. Sull'errato accertamento dei fatti . . . . .	II - 2369
a) Argomenti delle parti . . . . .	II - 2369
b) Giudizio del Tribunale . . . . .	II - 2371
2. Sulla qualificazione della ricorrente come impresa in difficoltà . . . . .	II - 2374
a) Argomenti delle parti . . . . .	II - 2374
b) Giudizio del Tribunale . . . . .	II - 2375
3. Sull'errata valutazione dell'impegno della TIB nell'impresa (misure 11 e 12) . . . . .	II - 2375
a) Argomenti delle parti . . . . .	II - 2375
b) Giudizio del Tribunale . . . . .	II - 2377
4. Sulla valutazione degli aiuti con riferimento agli orientamenti per gli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione . . . . .	II - 2385
a) Argomenti delle parti . . . . .	II - 2385
b) Giudizio del Tribunale . . . . .	II - 2387
Sulle misure di organizzazione del procedimento richieste dalla ricorrente . . . . .	II - 2393
Sulle spese . . . . .	II - 2394