SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

21 ottobre 2004 *

Nella causa T-36/99,

Lenzing AG, con sede in Lenzing (Austria), rappresentata inizialmente dall'avv. H.-J. Niemeyer, successivamente dagli avv.ti I. Brinker e U. Soltész,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. V. Kreuschitz e D. Triantafyllou, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. M. Núñez-Müller, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale della decisione della Commissione 28 ottobre 1998, 1999/395/CE, relativa all'aiuto concesso dalla Spagna a favore di Sniace SA, situata a Torrelavega (Cantabria) (GU 1999, L 149, pag. 40), come modificata dalla decisione della Commissione 20 settembre 2000, 2001/43/CE (GU 2001, L 11, pag. 46),

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

composto dal sig. R. García-Valdecasas, presidente, dalla sig.ra P. Lindh, dai sigg. J.D. Cooke, H. Legal e dalla sig.ra M.E. Martins Ribeiro, giudici,

cancelliere: sig.ra D. Christensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento ed in seguito alla trattazione orale del 23 ottobre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Normativa nazionale applicabile

1 Ai sensi dell'art. 20 del regio decreto legislativo 20 giugno 1994, n. 1, che approva il testo unico della legge generale sulla previdenza sociale (BOE n. 154 del 29 giugno 1994, pag. 20658; in prosieguo: la «legge generale sulla previdenza sociale»):

«1. Possono essere accordati dilazioni o frazionamenti del pagamento dei debiti per contributi previdenziali o per maggiorazioni di tali contributi, nonché dei debiti per risorse previdenziali diversi dai contributi.

(...)

3. Le dilazioni e il frazionamento dei debiti con la previdenza sociale sono concessi nella forma e alle condizioni definite con regolamento. Per essere valida, la decisione amministrativa che accorda la dilazione o il frazionamento deve prevedere la garanzia dell'obbligazione, conformemente alle disposizioni regolamentari in vigore, mediante la costituzione di diritti reali o personali, a meno di motivi eccezionali che giustifichino la concessione di una deroga.

4. La dilazione o il frazionamento del pagamento dei debiti con la previdenza sociale dà luogo al versamento, a partire dalla data alla quale la dilazione e il frazionamento sono stati concessi e sino alla data del pagamento, di interessi al tasso legale che sarà in vigore al momento della concessione, in applicazione delle disposizioni della legge 29 giugno 1984, n. 24, sulla modifica del tasso d'interesse legale».

2 Ai debiti dilazionati si aggiungono, conformemente all'art. 27 della legge generale sulla previdenza sociale, gli interessi di mora.

3 Le condizioni per concedere la dilazione o il frazionamento dei pagamenti nei confronti della previdenza sociale sono precisate dal regio decreto 6 ottobre 1995, n. 1637, che approva il regolamento generale di riscossione delle risorse del regime di previdenza sociale (BOE n. 254 del 24 ottobre 1995, pag. 30844). L'art. 40, n. 1, di tale regio decreto dispone, in particolare, quanto segue:

«Il pagamento dei debiti nei confronti della previdenza sociale può essere dilazionato o frazionato, sia durante il periodo di pagamento volontario sia nel corso dell'esecuzione forzata, su richiesta dei debitori la cui condizione economica e finanziaria e altre circostanze particolari, che valuterà la Tesoreria generale della previdenza sociale, impediscono di estinguere i propri debiti».

4 La dilazione dei debiti per contributi previdenziali è altresì disciplinata dagli artt. 11-27 del decreto del ministro del Lavoro e della previdenza sociale 22 febbraio 1996, che attua il regolamento generale di riscossione delle risorse del regime di previdenza sociale (BOE n. 52 del 29 febbraio 1996, pag. 7849).

5 Il Fondo de Garantía Salarial (Fondo di garanzia salariale; in prosieguo: il «Fogasa») è un organismo indipendente che opera sotto il controllo del ministero del Lavoro e della previdenza sociale, dotato di personalità giuridica e di capacità di agire per l'adempimento dei suoi scopi. La sua funzione principale consiste, ai sensi dell'art. 33, n. 1, del regio decreto legislativo 24 marzo 1995, n. 1, che approva il testo unico della legge relativa allo statuto dei lavoratori (BOE n. 75 del 29 marzo 1995, pag. 9654; in prosieguo: lo «statuto dei lavoratori»), nel versare «ai dipendenti

gli stipendi che non sono stati loro pagati a causa di insolvenza, cessazione dei pagamenti, fallimento o situazione di concorso tra i creditori degli imprenditori». L'art. 33, n. 4, obbliga il Fogasa a surrogarsi nei diritti e nelle azioni dei lavoratori al fine di ottenere il rimborso degli importi anticipati.

6 Le formalità da espletare per ottenere il rimborso sono precisate nel regio decreto 6 marzo 1985, n. 505, relativo all'organizzazione e al funzionamento del Fogasa (BOE n. 92 del 17 aprile 1995, pag. 10203), che integra lo statuto dei lavoratori. L'art. 32 di tale regio decreto dispone come segue:

«1. Per facilitare il recupero delle somme dovute, il [Fogasa] può concludere accordi di rimborso che definiscono gli aspetti relativi alla forma, al termine e alle garanzie, associando l'effetto dell'azione surrogatoria alle esigenze di continuità dell'impresa e di preservazione dell'occupazione.

Le somme di cui è stato dilazionato il rimborso sono maggiorate dell'interesse al tasso legale in vigore.

2. La stipulazione di un accordo di rimborso dilazionato dei debiti è comunicata all'organo giudiziario eventualmente investito di un procedimento di esecuzione forzata.

3. La mancata esecuzione della convenzione comporta la risoluzione dell'accordo: il [Fogasa] esercita tutte le azioni che gli spettano e può chiedere la riapertura dei procedimenti eventualmente sospesi.

(...)».

7 La conclusione degli accordi di rimborso degli importi anticipati dal Fogasa è disciplinata dal decreto del ministro del Lavoro e della previdenza sociale 20 agosto 1985 (BOE n. 206 del 28 agosto 1985, pag. 27071). Tale decreto stabilisce i criteri oggettivi cui il Fogasa deve attenersi, precisando che essi si applicano «nei limiti del margine di manovra necessaria che consente di tener conto delle particolarità di ciascun caso di specie». L'art. 2, n. 1, del medesimo decreto fissa i termini massimi entro i quali il debito può essere dilazionato. L'art. 3 prevede l'obbligo di costituire una garanzia «giudicata sufficiente». Infine, secondo l'art. 6, n. 3, il Fogasa può respingere qualsiasi richiesta di dilazione o di frazionamento.

Fatti della controversia

8 La Lenzing AG (in prosieguo: la «ricorrente») è una società austriaca che produce e commercia fibre di cellulosa (viscosa, modal e lyocell).

9 La Sniace, SA (in prosieguo: la «Sniace»), è una società spagnola che produce cellulosa, carta, fibre di viscosa, fibre sintetiche e solfati di sodio. La sua sede è in Cantabria (Spagna), una regione che, dal settembre 1995, beneficia dello status di regione che può ricevere aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, lett. a), CE].

10 Nel marzo 1993 i tribunali spagnoli ordinavano la sospensione dei pagamenti della Sniace, che da molti anni versava in difficoltà economiche e finanziarie. Nell'ottobre 1996 i creditori privati della Sniace stipulavano un accordo mediante il quale convertivano in azioni di quest'ultima il 40 % dei loro crediti nei confronti della società e che poneva termine alla sospensione dei pagamenti. Avvalendosi del loro diritto di astensione, i creditori pubblici della Sniace decidevano di non partecipare a tale accordo.

11 Il 5 novembre 1993 e il 31 ottobre 1995 la Sniace stipulava con il Fogasa accordi per rimborsargli gli stipendi arretrati e le indennità che esso aveva corrisposto ai dipendenti della Sniace. Il primo accordo prevedeva il rimborso di pesetas spagnole (ESP) 897 652 789, maggiorato di ESP 465 055 911 di interessi calcolati al tasso di interesse legale del 10 %, a scadenze semestrali su un periodo di otto anni (in prosieguo: l'«accordo del 5 novembre 1993»). Il secondo accordo prevedeva il rimborso di ESP 229 424 860, maggiorato di ESP 110 035 018 di interessi calcolati al tasso d'interesse legale del 9 %, a scadenze semestrali su un periodo di otto anni (in prosieguo: l'«accordo del 31 ottobre 1995»). Il 10 agosto 1995, per garantire i crediti del Fogasa, la Sniace costituiva, in favore di quest'ultimo, un'ipoteca su due sue proprietà. La somma rimborsata dalla Sniace nell'ambito di questi due accordi ammontava a ESP 186 963 594 nel giugno 1998.

12 In data 8 marzo 1996, la Tesoreria generale della previdenza sociale (in prosieguo: la «TGPS») stipulava un accordo con la Sniace ai fini della rinegoziazione dei debiti di quest'ultima per contributi previdenziali per un totale di ESP 2 903 381 848, relativo al periodo febbraio 1991 - febbraio 1995 (in prosieguo: l'«accordo dell'8 marzo 1996»). Tale accordo prevedeva il rimborso di tale somma, maggiorata degli interessi calcolati al tasso d'interesse legale del 9 %, in 96 rate mensili fino al marzo 2004. Esso veniva modificato mediante un accordo del 7 maggio 1996, che prevedeva un rimborso differito per un anno, un rimborso in 84 rate mensili e l'applicazione del tasso d'interesse legale del 9 % (in prosieguo: l'«accordo del 7 maggio 1996»). Poiché la Sniace non li aveva rispettati, tali accordi venivano sostituiti da un nuovo accordo intervenuto il 30 settembre 1997 tra la detta società e la TGPS (in prosieguo: l'«accordo del 30 settembre 1997»). Il rimborso riguardava un importo di ESP 3 510 387 323, corrispondente a contributi previdenziali arretrati per il periodo febbraio 1991 - febbraio 1997, da maggiorare con interessi di mora pari a ESP 615 056 349, e che doveva essere eseguito in dieci anni. Nel corso dei primi due anni, sarebbero stati versati solo gli interessi, calcolati ad un tasso annuo del 7,5 %, mentre, nel corso degli anni successivi, i rimborsi avrebbero riguardato il capitale e gli interessi. Nell'aprile 1998, la Sniace aveva rimborsato ESP 216 118 863 nell'ambito dell'accordo del 30 settembre 1997.

13 Il 4 luglio 1996 la ricorrente presentava una denuncia alla Commissione in merito ad una serie di aiuti di Stato che sarebbero stati concessi alla Sniace nel corso di svariati anni a partire dalla fine degli anni '80. Con lettere del 26 novembre e del 9 dicembre 1996 essa comunicava alla Commissione informazioni supplementari. Con lettera del 17 febbraio 1997 le autorità spagnole presentavano le loro osservazioni.

14 Con lettera in data 10 marzo 1997 la Commissione comunicava alla ricorrente l'archiviazione della denuncia perché non era sufficientemente dimostrato che la Sniace aveva beneficiato di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE).

15 Con lettera in data 17 aprile 1997, la ricorrente inviava informazioni supplementari alla Commissione a sostegno della sua denuncia, fra cui un piano di ripristino della redditività relativo alla Sniace, elaborato nell'agosto 1996 da una società di consulenza privata su richiesta del ministero dell'Industria del governo regionale della Cantabria. La ricorrente partecipava ad un incontro con la Commissione il 17 maggio 1997. Con lettera del 18 giugno 1997, essa forniva alla Commissione talune informazioni concernenti il mercato europeo delle fibre di viscosa.

16 Con lettera in data 7 novembre 1997 la Commissione comunicava al governo spagnolo la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE) in relazione a taluni presunti aiuti di Stato denunciati dalla ricorrente, fra cui gli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995 e la «mancata riscossione dei contributi a titolo della previdenza sociale a partire dal 1991», invitandolo a presentare le sue osservazioni. Mediante la pubblicazione di tale lettera nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 14 febbraio 1998 (GU C 49, pag. 2), gli altri Stati membri e le parti interessate venivano informati dell'avvio di tale procedimento e invitati a far valere le proprie eventuali osservazioni. Il governo spagnolo comunicava le sue osservazioni con lettera in data 19 dicembre 1997. Alcuni terzi interessati, tra cui la ricorrente con lettera in data 27 marzo 1998, presentavano le loro osservazioni, che il governo spagnolo commentava con lettera del 24 giugno 1998. Con lettera in data 16 aprile 1998, quest'ultimo rispondeva a talune domande formulate dalla Commissione con lettera del 23 febbraio 1997.

17 Il 28 ottobre 1998 la Commissione adottava la decisione 1999/395/CE, relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Spagna a favore di Sniace SA, situata a Torrelavega (Cantabria) (GU 1999, L 149, pag. 40; in prosieguo: la «decisione 28 ottobre 1998»).

18 Il dispositivo di tale decisione è del seguente tenore:

«Articolo 1

L'aiuto di Stato che la Spagna ha concesso a [Sniace] è incompatibile con il mercato comune:

a) essendo il tasso d'interesse inferiore ai tassi di mercato, quanto all'accordo dell'8 marzo 1996 (modificato da quello del 7 maggio 1996) tra Sniace e la [TGPS] per la rinegoziazione del debito a copertura di 2 903 381 848 ESP di capitale, successivamente modificato dall'accordo del 30 settembre 1997 per la rinegoziazione del debito a copertura di 3 510 387 323 ESP di capitale; e

b) essendo il tasso d'interesse inferiore ai tassi di mercato, quanto agli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995 tra Sniace e il [Fogasa] rispettivamente a copertura di 1 362 708 700 ESP e 339 459 878 ESP (compresi gli interessi).

Non costituiscono un aiuto di Stato le altre misure esaminate nel quadro del procedimento avviato ai sensi dell'articolo [88, n. 2, CE], segnatamente la concessione di una garanzia su un prestito di 1 miliardo di ESP autorizzata dalla

legge n. 7/93, il regime di finanziamento per la prevista costruzione di un impianto di trattamento degli scarichi, nonché l'annullamento parziale di debiti da parte del comune di Torrelavega. Il procedimento relativo a tali misure può pertanto essere chiuso. La Spagna comunica tuttavia alla Commissione, entro due mesi dalla data della presente decisione, la modifica degli avvisi di pagamento effettuata dal comune di Torrelavega riguardo all'imposta sulle società dovuta da Sniace per gli anni dal 1995 ad oggi. La Commissione adotterà a tempo debito una decisione distinta in relazione al mancato pagamento delle tasse ambientali nel periodo 1987-1995.

Articolo 2

La Spagna adotta le misure necessarie per recuperare dal beneficiario l'aiuto di cui all'articolo 1, concesso illegittimamente.

Il recupero dell'aiuto è effettuato in conformità alle procedure previste dalla normativa spagnola. Esso comporta l'applicazione di interessi dalla data in cui è stato concesso l'aiuto a quella in cui esso è stato effettivamente rimborsato. Tale interesse è calcolato sulla base del tasso di riferimento applicabile.

Articolo 3

La Spagna comunica alla Commissione, entro due mesi dalla notifica della presente decisione, le misure adottate per conformarvisi.

Articolo 4

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione».

Sentenza Tubacex e decisione 20 settembre 2000

19 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 24 dicembre 1998, il Regno di Spagna ha presentato un ricorso diretto all'annullamento della decisione 28 ottobre 1998 (causa C-479/98). Il procedimento in tale causa è stato sospeso in via preliminare, con decisione del presidente della Corte 23 febbraio 1999, in attesa della pronuncia della sentenza della Corte nella causa C-342/96, Spagna/ Commissione, che sollevava questioni analoghe.

20 Quest'ultima causa aveva ad oggetto un ricorso di annullamento della decisione della Commissione 30 luglio 1996, 97/21/CECA, CE, relativa ad un aiuto di Stato concesso alla Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, sita in Llodio (Álava) (GU 1997, L 8, pag. 14). In questa decisione la Commissione aveva considerato che taluni accordi di rimborso stipulati tra la Compañía Española de Tubos por Extrusión (in prosieguo: la «Tubacex»), la sua filiale Acería de Álava e il Fogasa nonché taluni accordi di rinegoziazione e di frazionamento dei contributi stipulati tra queste stesse imprese e la TGPS presentavano elementi di aiuto illegittimamente concessi e incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 87 CE e della decisione della Commissione 27 novembre 1991, n. 3855/91/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 362, pag. 57), «in quanto il tasso d'interesse applicato era inferiore ai tassi in vigore sul mercato». Secondo la Commissione, infatti, l'applicazione del tasso di interesse legale del 9 % agli accordi controversi non corrispondeva alle normali condizioni del mercato, secondo le quali il tasso medio d'interesse applicato dalle banche private spagnole a prestiti di durata superiore a tre anni era notevolmente superiore.

21 Il 29 aprile 1999 la Corte ha pronunciato la sentenza nella causa C-342/96 (Racc. pag. I-2459; in prosieguo: la «sentenza Tubacex»). Essa ha innanzi tutto dichiarato che il Fogasa non concedeva prestiti alle imprese in stato di fallimento o in difficoltà, ma dava seguito a tutte le domande legittimamente presentate dai lavoratori con il denaro che esso versava e recuperava successivamente presso le imprese. Essa ha aggiunto che il Fogasa poteva stipulare accordi di rimborso che gli consentivano di dilazionare o di frazionare le somme dovute e che, analogamente, la TGPS poteva concedere dilazioni o frazionamenti del pagamento dei debiti per contributi previdenziali. La Corte ha poi rilevato che lo Stato non si era comportato come un investitore pubblico, il cui intervento dovrebbe essere paragonato al comportamento dell'investitore privato che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre reddito a termine più o meno breve, ma come «un creditore pubblico il quale, così come il creditore privato, cerca di recuperare gli importi spettantigli e che, a tal fine, stipula accordi con il debitore in forza dei quali i debiti accumulati saranno dilazionati o frazionati al fine di agevolarne il rimborso» (punto 46). Essa ha precisato che gli accordi controversi erano stati conclusi in quanto preesisteva per la Tubacex l'obbligo di legge di procedere al rimborso degli stipendi anticipati dal Fogasa e al pagamento dei debiti per contributi previdenziali e che quindi essi non avevano fatto sorgere nuovi debiti della Tubacex nei confronti della pubblica amministrazione (punto 47). Infine, la Corte ha dichiarato che «[gli] interessi normalmente applicabili a tale tipo di crediti sono quelli destinati a riparare il danno subito dal creditore a causa del ritardo nell'adempimento da parte del debitore, vale a dire gli interessi moratori» e che, «[nell']ipotesi in cui il tasso degli interessi moratori applicato ai debiti nei confronti di un creditore pubblico differisca da quello praticato per i debiti nei confronti del creditore privato, occorrerebbe prendere in considerazione quest'ultimo tasso nel caso in cui fosse più elevato del primo» (punto 48). Alla luce di tali elementi, la Corte ha annullato la decisione 97/21 «nella parte in cui dichiara incompatibili con l'art. [87 CE] le misure adottate dal Regno di Spagna in favore della Tubacex, in quanto il tasso d'interesse del 9 % applicato alle somme dovute da quest'ultima al Fogasa e alla [TGPS] è inferiore ai tassi in vigore sul mercato».

22 Nella causa C-479/98, la Commissione, con lettera del 17 giugno 1999, ha segnalato alla Corte che, alla luce della sentenza Tubacex, era intenzionata a revocare parzialmente la decisione 28 ottobre 1998 e a riaprire il procedimento ex art. 88, n. 2, CE per raccogliere in via preliminare le osservazioni dei terzi interessati. Essa ha quindi domandato, ai sensi dell'art. 82 bis, n. 1, lett. b), del regolamento di procedura

della Corte, la sospensione del procedimento in tale causa, nell'attesa della detta revoca parziale. Con decisione 1° luglio 1999, il presidente della Corte ha accolto tale istanza.

23 In seguito alla sentenza Tubacex, la Commissione ha riesaminato la decisione 28 ottobre 1998. Con lettera del 16 febbraio 2000, essa ha comunicato al governo spagnolo la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE rispetto a taluni «elementi di aiuto (...) ritenuti incompatibili con il mercato comune descritti all'art. 1° della decisione [28 ottobre 1998]», invitandolo a presentare le sue osservazioni. Mediante la pubblicazione di tale lettera nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 15 aprile 2000 (GU C 110, pag. 33), gli altri Stati membri e le parti interessate sono stati informati dell'avvio di tale procedimento e sono stati invitati a presentare le loro eventuali osservazioni. Il governo spagnolo ha comunicato le proprie osservazioni con lettera del 19 aprile 2000.

24 Il 20 settembre 2000 la Commissione ha adottato la decisione 2001/43/CE, recante modifica alla decisione 28 ottobre 1998 (GU 2001, L 11, pag. 46; in prosieguo: la «decisione 20 settembre 2000»).

25 Il punto V, intitolato «Valutazione», della decisione 20 settembre 2000 recita come segue:

«(20) La Commissione deve accertare in primo luogo se gli elementi considerati incompatibili con il mercato comune, di cui all'articolo 1 della decisione [28 ottobre 1998], costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, [CE]. Qualora risponda positivamente a tale quesito, la Commissione deve quindi valutare se detti aiuti siano compatibili con il mercato comune.

(21) Il contesto di fatto e di diritto della sentenza Tubacex è analogo a quello sollevato dalla Spagna dinanzi alla Corte di giustizia nella causa C-479/98 e da Sniace dinanzi al Tribunale di primo grado nella causa T-190/99 contro la decisione [28 ottobre 1998]. La Commissione ritiene che le argomentazioni svolte dalla Corte nella succitata sentenza si applichino del pari agli accordi conclusi tra Sniace e Fogasa e tra Sniace e la [TGPS] che, nella decisione [28 ottobre 1998], sono stati considerati come configuranti aiuti di Stato.

(22) In primo luogo va notato che Sniace era già tenuta da preesistenti obblighi di legge a rimborsare i salari anticipati da Fogasa ed a pagare i suoi debiti nei confronti della previdenza sociale. Gli accordi in questione non hanno pertanto creato nuovi debiti a carico di Sniace nei confronti delle autorità pubbliche. Di conseguenza negli accordi di rimborso di Fogasa e negli accordi di rinegoziazione del debito della [TGPS], lo Stato non ha agito come un investitore pubblico, il cui comportamento deve essere raffrontato a quello di un investitore privato che fornisce capitale al fine di realizzare un utile, bensì come un creditore pubblico che, alla stregua di un [creditore] privato, cerca di recuperare gli importi spettantigli. Pertanto, nel valutare le misure contestate, la Commissione deve comparare il tasso degli interessi di mora applicato ai debiti nei confronti di un creditore pubblico con quello praticato per i debiti nei confronti di creditori privati operanti in circostanze analoghe.

(23) Va notato tuttavia che le circostanze particolari dei debitori e dei creditori possono risultare problematiche ai fini della determinazione di un comportamento comune applicabile ai creditori privati che tentino di recuperare le somme ad essi spettanti. Di conseguenza la Commissione deve basare la sua valutazione sull'analisi caso per caso del comportamento dei creditori privati.

(24) Nel caso specifico di Sniace, su domanda della società risalente al 1992, i tribunali spagnoli avevano ordinato la sospensione dei pagamenti nel marzo 1993.

Avvalendosi dei loro diritti di astensione, i creditori pubblici non avevano sottoscritto l'accordo tra creditori dell'ottobre 1996 nel quadro dell'accordo relativo alla sospensione dei pagamenti. Come ha rilevato la Commissione nella decisione di avvio del procedimento, valendosi dei loro diritti di astensione, i creditori pubblici hanno protetto i loro crediti integrali.

(25) Gli accordi distinti stipulati tra Fogasa e Sniace e tra la previdenza sociale e Sniace non hanno conferito a Sniace un trattamento più generoso di quello raggiunto nell'accordo tra creditori privati.

(26) Tuttavia, le condizioni degli operatori privati non erano necessariamente le stesse di quelle dei creditori pubblici, per quanto riguarda ad esempio il loro status, le garanzie ottenute e i diritti di astensione di cui godono gli enti pubblici. Di conseguenza, la Commissione ritiene che un approccio comparativo di questo tipo non possa costituire una corretta applicazione del test del creditore privato quale definito dalla Corte che, come successivamente evidenziato nella sentenza del 29 giugno 1999 nella causa DMT (C-256/97), presuppone che il comportamento dei creditori pubblici in esame sia raffrontato a quello di un ipotetico creditore privato che dovrebbe, nella misura del possibile, trovarsi nella stessa situazione.

(27) La Commissione rileva che, ai sensi dell'articolo 1108 del codice civile spagnolo, il tasso d'interesse legale è quello che si applica al risarcimento di danni quando il debitore ritardi il pagamento, e non quello corrispondente a qualsiasi tasso d'interesse determinato che sia stato convenuto. Inoltre, ai sensi dell'articolo 312 della legge commerciale spagnola, in caso di un prestito e in assenza di uno specifico accordo tra le parti, il debitore è tenuto a rimborsare il valore legale del debito all'epoca in cui ha effettuato il rimborso. Pertanto, il tasso d'interesse legale dovrebbe essere il tasso più elevato che un creditore privato potrebbe attendersi di ottenere qualora cercasse di recuperare il debito adendo le vie legali.

(28) Di conseguenza, un creditore privato non avrebbe potuto ottenere dal debitore un tasso d'interesse sugli arretrati che fosse più alto del tasso d'interesse legale, a titolo di compensazione per la rinunzia a recuperare il debito mediante le vie legali.

(29) Infine, si dovrebbero evidenziare le particolari circostanze in cui si trovava Sniace all'epoca degli accordi di rinegoziazione con Fogasa e con [la TGPS]. La società versava in gravi difficoltà finanziarie derivanti dalla sospensione di tutti i rimborsi di debiti ed esistevano seri dubbi quanto al suo futuro. Come rilevato dalla Commissione nella decisione [28 ottobre 1998], la [TGPS], astenendosi dal ricorrere alle vie esecutive e quindi dal provocare [la] liquidazione della società, si è comportata in modo tale da massimizzare le sue prospettive di recupero del debito.

(30) Alla luce di quanto sopra, la Commissione può ammettere che in questo caso specifico, mediante la rinegoziazione e l'applicazione del tasso d'interesse legale ai debiti contratti da Sniace, la Spagna ha cercato di massimizzare le possibilità di recupero delle somme spettantigli senza subire perdite finanziarie. Di conseguenza, la Spagna si è comportata alla stregua di un ipotetico creditore privato che si fosse trovato nella stessa posizione rispetto a Sniace ».

26 Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha concluso, nella decisione 20 settembre 2000, che «gli accordi di rimborso stipulati fra Fogasa e Sniace e l'accordo di rinegoziazione del debito sottoscritto tra la previdenza sociale e Sniace non [costituivano] aiuti di Stato» (punto 31) e che, di conseguenza «[riteneva] opportuno modificare la sua decisione [28 ottobre 1998]» (punto 32).

27 Il dispositivo della decisione 20 settembre 2000 prevede:

«*Articolo 1*

La decisione [28 ottobre 1998] è modificata come segue:

1) Il primo paragrafo dell'articolo 1 è sostituito come segue:

"Le seguenti misure poste in essere dalla Spagna in favore di [Sniace] non costituiscono aiuto di Stato:

a) L'accordo dell'8 marzo 1996 (quale modificato dall'accordo del 7 maggio 1996) stipulato tra Sniace e la [TGPS] per la rinegoziazione del debito a copertura di 2 903 381 848 ESP (17 449 676,34 EUR) di capitale, successivamente modificato dall'accordo del 30 settembre 1997 per la rinegoziazione del debito a copertura di 3 510 387 323 ESP (21 097 852,72 EUR) di capitale

b) Gli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995 stipulati tra Sniace e il [Fogasa] a copertura di 1 362 708 700 ESP (8 190 044,23 EUR) e 339 459 878 ESP (2 040 194,96 EUR) rispettivamente".

2) L'articolo 2 è revocato.

Articolo 2

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione».

28 In prosieguo si parlerà di «decisione impugnata» riferendosi alla decisione 28 ottobre 1998, come modificata dalla decisione 20 settembre 2000.

29 Con ordinanza 4 dicembre 2000 il presidente della Corte ha disposto la cancellazione dal ruolo della causa C-479/98.

Procedimento

30 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 febbraio 1999, la ricorrente ha proposto il presente ricorso al fine di ottenere l'annullamento parziale della decisione 28 ottobre 1998.

31 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 maggio 1999, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità del ricorso ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale.

32 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 luglio 1999, il Regno di Spagna ha chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza 11 ottobre 2001, il presidente della Quinta Sezione ampliata del Tribunale ha accolto tale istanza.

33 Con ordinanza 10 dicembre 1999 del presidente della Quinta Sezione ampliata del Tribunale, il presente procedimento è stato sospeso fino alla pronuncia della sentenza nella causa C-479/98, conformemente all'art. 47, terzo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia (divenuto art. 54, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia), all'art. 77, lett. a), e all'art. 78 del regolamento di procedura del Tribunale.

34 Con lettera del 24 gennaio 2001 la cancelleria del Tribunale ha invitato le parti principali a presentare le loro osservazioni in merito alla prosecuzione del presente procedimento tenuto conto della decisione 20 settembre 2000 e della citata ordinanza di cancellazione dal ruolo del presidente della Corte 4 dicembre 2000. La ricorrente ha presentato le proprie osservazioni mediante lettera registrata presso la cancelleria del Tribunale il 12 febbraio 2001 con cui ha adeguato le proprie conclusioni (v. seguente punto 41). Con lettera registrata presso la cancelleria il 16 febbraio 2001, la Commissione ha fatto presente, in sostanza, che l'oggetto del presente procedimento non era pregiudicato dalla decisione 20 settembre 2000.

35 In data 11 aprile 2001 la ricorrente ha presentato le proprie osservazioni in merito all'eccezione d'irricevibilità.

36 Con ordinanza 8 ottobre 2001, il Tribunale (Quinta Sezione ampliata) ha riunito il merito e l'eccezione d'irricevibilità.

37 Il Regno di Spagna ha depositato la sua memoria d'intervento il 14 febbraio 2002, in merito alla quale le parti principali hanno presentato le loro osservazioni.

38 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione ampliata) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha invitato la Commissione a presentare taluni documenti e il Regno di Spagna a rispondere a taluni quesiti scritti e a presentare un documento. La Commissione e il Regno di Spagna hanno ottemperato a tali richieste entro il termine assegnato. Il Tribunale ha altresì invitato la ricorrente a rispondere oralmente a un quesito all'udienza.

39 Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 23 ottobre 2003.

Conclusioni delle parti

40 Nel suo ricorso, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 1 della decisione della Commissione 28 ottobre 1998 nella parte in cui la Commissione vi dichiara che:

«1. la mancata riscossione dei crediti, dei diritti di mora e degli interessi dovuti alla [TGPS] nonché gli accordi di rinegoziazione dei debiti stipulati tra la Sniace e la [TGPS], l'8 marzo 1996, il 7 maggio 1996 e il 30 settembre 1997, e

2. la mancata riscossione dei crediti e dei diritti di mora dovuti nei confronti del (...) Fogasa, nonché gli accordi intercorsi tra la Sniace e il Fogasa in data 5 novembre 1993 e 31 ottobre 1995,

non costituiscono — ad eccezione dell'elemento costituito dai tassi d'interesse divergenti dai tassi di mercato — aiuti di Stato ex art. [87, n. 1, CE]»;

— condannare la Commissione alle spese.

41 Nella lettera del 12 febbraio 2001 (v. precedente punto 34), la ricorrente riformula il primo punto delle sue conclusioni come segue:

«annullare l'art. 1 della [decisione impugnata], nella parte in cui la Commissione vi dichiara che:

la mancata riscossione dei crediti, diritti di mora e interessi dovuti alla [TGPS], nonché gli accordi di rinegoziazione del debito stipulati tra la Sniace e tale ente l'8 marzo 1996, il 7 mai 1996 e il 30 settembre 1997, e

la mancata riscossione dei crediti e degli interessi di mora dovuti al Fogasa, nonché gli accordi stipulati tra la Sniace e il Fogasa il 5 novembre 1993 e il 31 ottobre 1995

non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE».

42 Nelle osservazioni relative all'eccezione d'irricevibilità, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia dichiarare il ricorso ricevibile.

43 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— comunque, respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

44 Il Regno di Spagna, interveniente, chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

45 La Commissione e il Regno di Spagna eccepiscono l'irricevibilità del ricorso in quanto la ricorrente, da un lato, non dimostra un interesse ad agire e, dall'altro, non è individualmente interessata dalla decisione impugnata.

Sulla mancanza d'interesse ad agire

Argomenti delle parti

46 La Commissione osserva che, nella la decisione 20 settembre 2000, essa rileva che né gli accordi di rinegoziazione e di rimborso come tali né i tassi d'interesse da essi previsti costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Essa sostiene che tale decisione è divenuta definitiva dato che la ricorrente non ha presentato ricorso di annullamento contro di essa e che quindi sono le conclusioni, come formulate nel ricorso, a definire l'oggetto della controversia. Tali conclusioni riguarderebbero solo l'art. 1 della decisione 28 ottobre 1998, e unicamente nei limiti in cui il mancato recupero da parte della TGPS e del Fogasa dei «loro crediti, penalità di mora e interessi» presso la Sniace non è considerato aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

47 La Commissione sostiene che la ricorrente non ha interesse ad agire. A suo parere, anche se il Tribunale dovesse accogliere le conclusioni di annullamento contenute nel ricorso, ciò non «pregiudicherebbe la definitività della decisione [20 settembre 2000] e non cambierebbe niente del testo della decisione [28 ottobre 1998] come modificato». Infatti, «anche dopo l'annullamento dell'art. 1, della decisione [28 ottobre 1998] alle condizioni richieste dalla ricorrente, resteremmo alla versione definitiva dell'art. 1, n. 1, della decisione [28 ottobre 1998] come modificato dalla decisione [20 settembre 2000], che ha espressamente accertato che i provvedimenti controversi non costituiscono aiuti di Stato».

48 Nella controreplica, la Commissione afferma che la decisione 20 settembre 2000 «non è una semplice 'rettifica della decisione [28 ottobre 1998], né la sostituisce, ma rappresenta al contrario una nuova valutazione a tutti gli effetti, comprensiva degli aiuti che erano già stati ritenuti compatibili con il mercato comune nella decisione [28 ottobre 1998]». Essa precisa che il procedimento avviato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE in seguito alla sentenza Tubacex (v. precedente punto 23) non riguardava solo la

questione dei tassi d'interesse, ma si riferiva a «tutte le misure che avevano dato luogo all'adozione della decisione [28 ottobre 1998], tenendo però conto di [tale sentenza]». Del pari, nella decisione 20 settembre 2000, essa avrebbe «esplicitamente e globalmente esaminato e valutato tali misure dal punto di vista giuridico degli aiuti, in particolare gli accordi stipulati tra il Fogasa o la [TGPS] e la Sniace». La ricorrente avrebbe quindi dovuto presentare un ricorso di annullamento «anche» avverso la decisione 20 settembre 2000.

49 Il Regno di Spagna sostiene che l'art. 1, n. 1, della decisione 28 ottobre 1998 è «rimasto privo di contenuto in seguito alla modifica operata dalla decisione [20 settembre 2000]» e che il presente ricorso è rimasto quindi privo di oggetto.

50 La ricorrente fa notare che le conclusioni di annullamento contenute nel suo ricorso riguardano la decisione 28 ottobre 1998 solo nella parte in cui la Commissione ivi ha dichiarato che «il mancato recupero dei crediti, diritti di mora e interessi dovuti a[lla TGPS], nonché gli accordi di rinegoziazione del debito stipulati tra la Sniace e tale ente, e il mancato recupero dei crediti e degli interessi moratori dovuti al (...) Fogasa, nonché gli accordi stipulati tra Sniace e il Fogasa, non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE». Tali conclusioni non si riferirebbero a quanto dichiarato all'art. 1 di tale decisione, e cioè che «la differenza tra i tassi d'interesse convenuti negli accordi, da un lato, e il tasso superiore praticato sul mercato, dall'altro, configura un aiuto di Stato».

51 La ricorrente chiarisce che la decisione 20 settembre 2000 ha parzialmente modificato la decisione 28 ottobre 1998 nel senso che la Commissione ivi considera che neanche la suddetta differenza tra i tassi d'interesse costituisce un aiuto di Stato. La decisione 20 settembre 2000 non modificherebbe gli altri elementi della decisione 28 ottobre 1998 e, in particolare, non modificherebbe quello criticato nel ricorso. L'oggetto della controversia, come formulato nel ricorso, resterebbe quindi invariato.

52 La ricorrente aggiunge che, anche ove occorresse considerare che la decisione 20 settembre 2000 ha abrogato e sostituito quella del 28 ottobre 1998, essa avrebbe il diritto di adeguare le proprie conclusioni, come ha fatto nella sua lettera 12 febbraio 2001 (v. precedenti punti 34 e 41). Essa richiama, al riguardo, la sentenza della Corte 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione (Racc. pag. 749).

53 Per queste varie ragioni, la ricorrente sostiene di dimostrare un interesse ad agire.

Giudizio del Tribunale

54 In via preliminare, occorre ricordare che una rettifica, nelle more del giudizio, della decisione impugnata costituisce un elemento nuovo che consente alla ricorrente di adeguare i suoi motivi e le sue conclusioni (sentenza Alpha Steel/Commissione, cit., punto 8; sentenze del Tribunale 3 febbraio 2000, cause riunite T-46/98 e T-151/98, CCRE/Commissione, Racc. pag. II-167, punti 33-36, e 28 febbraio 2002, cause riunite T-227/99 e T-134/00, Kvaerner Warnow Werft/Commissione, Racc. pag. II-1205, punto 22).

55 Nella decisione 28 ottobre 1998, la Commissione ha in particolare considerato che l'accordo dell'8 marzo 1996, come modificato dagli accordi del 7 maggio 1996 e del 30 settembre 1997, stipulato tra la Sniace e la TGPS e gli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995 sottoscritti tra la Sniace e il Fogasa non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE salvo «[nei limiti in cui] il tasso d'interesse [era] inferiore ai tassi di mercato». Nel ricorso, la ricorrente persegue l'annullamento di tale elemento della decisione 28 ottobre 1998 sostenendo in particolare che «l'aiuto di Stato comprende (...) l'insieme dei contributi sociali ancora dovuti, maggiorati dei diritti di mora e degli interessi al tasso del mercato, [nonché] tutte le somme dovute al Fogasa, maggiorate degli interessi al tasso di mercato». Per quanto concerne la TGPS, la ricorrente sostiene, in particolare, che costituisce un aiuto di Stato il fatto che tale ente tollera, almeno dal 1991, che la Sniace non estingua i suoi debiti per contributi previdenziali, che, nel 1996 e nel 1997, non ha proceduto al recupero dei suoi crediti nonostante il fatto che la Sniace non avesse rispettato gli accordi

dell'8 marzo e del 7 maggio 1996, ma, al contrario, avesse stipulato un terzo accordo di rinegoziazione, che non ha imposto la costituzione di garanzie reali e che ha rinunciato ad esigere il pagamento dei diritti di mora e degli interessi al tasso di mercato. Per quanto riguarda il Fogasa, la ricorrente afferma, in sostanza, che va definito aiuto di Stato il fatto che tale ente non ha proceduto al recupero dei suoi crediti nei confronti della Sniace, quando tale società non aveva rispettato gli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995, e che in tali accordi non ha previsto il pagamento di diritti di mora e di interessi moratori.

56 Con la decisione 20 settembre 2000, la Commissione ha modificato la decisione 28 ottobre 1998, senza abrogarla o sostituirla. La sola differenza consiste nel fatto che, applicando il criterio del creditore privato invece di quello dell'investitore privato, essa ha ritenuto che neppure i tassi d'interesse praticati dalla TGPS e dal Fogasa nell'ambito degli accordi di rinegoziazione e di rimborso stipulati con la Sniace costituissero un aiuto di Stato. La decisione 20 settembre 2000 incide quindi solo accessoriamente sull'elemento della decisione 28 ottobre 1998 cui si riferiscono le conclusioni di annullamento di cui al ricorso. Tale decisione va considerata un elemento nuovo che consente alla ricorrente di adeguare i suoi motivi e le sue conclusioni, come ha fatto nella sua lettera del 12 febbraio 2001. Sarebbe infatti in contrasto con una sana amministrazione della giustizia e con l'esigenza di economia processuale costringere la ricorrente a proporre un nuovo ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale avverso la decisione 20 settembre 2000.

57 Ne consegue che la ricorrente ha interesse a che la decisione impugnata sia annullata.

Sull'accertamento del se la ricorrente sia individualmente riguardata

Argomenti delle parti

58 La Commissione ricorda che, per costante giurisprudenza, le persone diverse dai destinatari di una decisione possono affermare di essere individualmente interessate

unicamente qualora tale decisione le riguardi in ragione di determinate loro peculiari qualità, o di una circostanza di fatto che le distingue da chiunque altro e perciò le identifica in modo analogo al destinatario (sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 197).

59 Essa espone che, per quanto concerne il controllo delle sovvenzioni statali, una decisione che pone termine ad un procedimento ex art. 88, n. 2, CE riguarda individualmente le imprese che hanno presentato la denuncia che ha dato inizio a tale procedimento e le cui osservazioni sono state ascoltate, le quali hanno influito sul corso del procedimento, se, però, la loro posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della detta decisione (sentenze della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, COFAZ e a./Commissione, Racc. pag. 391, punti 24 e 25, e 23 maggio 2000, causa C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, Racc. pag. I-3659, punto 40; sentenze del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-435/93, ASPEC e a./Commissione, Racc. pag. II-1281, punto 63, e 15 settembre 1998, causa T-11/95, BP Chemicals/Commissione, Racc. pag. II-3235, punto 72). Essa fa notare che, nella citata sentenza Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, la Corte ha dichiarato che «[u]n'impresa non può quindi avvalersi unicamente della sua qualità di concorrente rispetto all'impresa beneficiaria, ma deve provare inoltre, tenuto conto del suo grado di eventuale partecipazione al procedimento e della misura della lesione della sua posizione sul mercato, che essa si trova in una situazione di fatto che l'identifica alla stessa stregua di quella del destinatario» (punto 41).

60 Ebbene, nella fattispecie, la ricorrente, nel suo ricorso, non dimostrerebbe in modo sufficientemente dettagliato che la sua posizione nel mercato è stata sostanzialmente danneggiata dai presunti aiuti concessi alla Sniace né addurrebbe circostanze di fatto che la identifichino alla stessa stregua del destinatario. Essa si limiterebbe ad addurre argomenti generici e non fornirebbe indicazioni circa gli effetti dei presunti aiuti sulla sua situazione specifica.

61 Ad ogni modo, secondo la Commissione, non sembra che tali presunti aiuti abbiano sostanzialmente danneggiato la posizione della ricorrente.

62 A tale proposito la Commissione rileva, in primo luogo, che la ricorrente è «di gran lunga» il maggior produttore di fibre di viscosa e che, dal 1991, essa ha notevolmente incrementato i suoi profitti in tale mercato. A sostegno delle sue affermazioni, essa fa valere i seguenti elementi:

— il gruppo al quale appartiene la ricorrente produce annualmente circa 275 000 t di fibre di cellulosa ed è uno dei tre leader mondiali nel mercato della viscosa;

— la ricorrente e le società Säteri e Courtaulds plc rappresentano insieme circa il 90 % della produzione comunitaria delle fibre di viscosa;

— tra il 1991 e il 1997, la quota di mercato posseduta dalla ricorrente nel mercato mondiale delle fibre di viscosa artificiali e sintetiche da filato è costantemente aumentata, passando dal 9,2 al 16,4 %;

— tra il 1991 e il 1997, la produzione della ricorrente è regolarmente aumentata, passando da 152 700 t annue a 270 800 t annue;

— quanto alla ricorrente, «[i]l 1995 è stato (...) caratterizzato da una domanda molto alta, il 1996 dalla piena utilizzazione delle capacità di produzione, il 1997 da una produzione record e, infine, il 1998 da risultati record»;

— la ricorrente ha annunciato buoni risultati per il primo trimestre del 1999;

— per il terzo trimestre del 1997, essa ha annunciato un aumento dei suoi prezzi di vendita, «la sua crescente indipendenza dalla pressione dei prezzi sul mercato mondiale» e la necessità di ricorrere alle importazioni per soddisfare la domanda;

— il giro di affari consolidato della ricorrente è aumentato fino a raggiungere il 7,2 % tra il primo semestre del 2000 e lo stesso periodo del 2001.

63 Nella controreplica, la Commissione aggiunge che emerge dai dati comunicati dalla ricorrente che quest'ultima è riuscita ad incrementare le sue quote di mercato all'interno della Comunità tra il 1995 e il 2000 mentre, nello stesso periodo, quelle dei suoi concorrenti (eccetto la Säteri) hanno continuato a diminuire.

64 In secondo luogo, la Commissione afferma che i problemi esistenti sul mercato che hanno provocato una flessione della domanda, temporanee sovraccapacità produttive e una diminuzione dei prezzi non sono conseguenti ai presunti aiuti concessi alla Sniace, ma a fattori esterni come le importazioni dall'Asia, gli ostacoli commerciali all'esportazione verso paesi terzi a cui sono sottoposti i produttori europei e la riduzione in Europa degli acquisti di articoli a base di viscosa.

65 In terzo luogo, la Commissione fa notare che la Sniace produce annualmente solo 25 000 t di fibre di viscosa, figurando tra i piccoli produttori europei e mondiali. Essa precisa che tale società ha dovuto affrontare numerose difficoltà finanziarie nonché conflitti sociali, che l'hanno costretta a sospendere la produzione per gran parte degli anni novanta. Essa rileva che la Sniace aveva sospeso i pagamenti dal marzo 1993 all'ottobre 1996.

66 Il Regno di Spagna aggiunge che la ricorrente non adduce nessuna circostanza specifica che la identifichi alla stregua del destinatario della decisione impugnata. Esso sottolinea che il semplice fatto che la ricorrente sia un'impresa concorrente del beneficiario dei presunti aiuti non basta a identificarla.

67 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata la riguarda individualmente.

68 In primo luogo, essa ricorda di aver presentato la denuncia che ha comportato l'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE e di aver direttamente preso parte a tale procedimento.

69 In secondo luogo, la ricorrente afferma che i presunti aiuti hanno notevolmente pregiudicato la sua posizione nel mercato delle fibre di viscosa. Essa afferma di essere in forte concorrenza con la Sniace in questo mercato, il quale è in costante declino da anni e soffre di notevoli sovraccapacità di produzione. La concorrenza sui prezzi sarebbe spietata e la Sniace sarebbe in grado, grazie ai presunti aiuti, di vendere i suoi prodotti al 20 % in meno dei suoi concorrenti nell'Unione europea. La ricorrente ritiene che le indicazioni fornite nel ricorso e nei relativi allegati, nonché i riferimenti alle osservazioni dei suoi concorrenti riportati nella decisione 28 ottobre 1998, dimostrino a sufficienza che la decisione impugnata la riguarda individualmente. Essa afferma che gli elementi addotti nelle sue memorie dimostrano che «tutti i concorrenti della Sniace sono esposti a una forte concorrenza a livello di prezzi e sono obbligati, nonostante la loro struttura dei costi sia migliore, a prendere altre misure di razionalizzazione, perché la Sniace è tenuta in vita artificialmente», e che «[t]ale situazione d'insieme quanto meno svantaggiosa interessa anche la ricorrente che ha ottimizzato le proprie attrezzature e la propria struttura di costi e ottiene buoni risultati grazie ad una politica commerciale concepita su nuove basi malgrado un ambiente economico difficile». Essa ammette che le difficoltà che incontra il mercato delle fibre di viscosa influenzano i prezzi di tale prodotto, ma precisa che, «all'interno della situazione creata dai dati esterni del mercato», i presunti aiuti hanno essi stessi costretto i concorrenti della Sniace ad abbassare i loro prezzi e ad adottare misure di razionalizzazione.

70 Secondo la ricorrente, la Commissione non può negarle la legittimazione ad agire in ragione della sua rilevante posizione nel mercato o per il fatto che ha incrementato il livello delle vendite nel periodo interessato. Nelle sentenze citate dalla Commissione, il giudice comunitario non avrebbe affatto tenuto conto di tali fattori per considerare che le ricorrenti non erano individualmente interessate dalle decisioni impugnate. Nella sentenza 5 novembre 1997, causa T-149/95, Ducros/Commissione (Racc. pag. II-2031), il Tribunale ha considerato che la situazione nel mercato dell'impresa interessata era pregiudicata da una decisione della Commissione che autorizzava la concessione di un aiuto dato che sussisteva una relazione concorrenziale tra tale impressa e il beneficiario dell'aiuto. La ricorrente aggiunge che i risultati positivi che essa ha ottenuto sarebbero stati ancora migliori se la Sniace non fosse stata in grado di condurre la «politica di prezzi aggressivi (...) resa possibile grazie agli aiuti». Infine, essa sostiene che i presunti aiuti hanno consentito a tale società di mantenersi artificialmente nel mercato mentre se fosse scomparsa i suoi concorrenti avrebbero diminuito il loro eccesso di capacità e avrebbero migliorato la propria posizione commerciale.

71 La ricorrente afferma che «la determinazione della cerchia delle imprese legittimate ad agire dev'essere in funzione dello scopo delle disposizioni concernenti gli aiuti». Essa ritiene, di conseguenza, che i criteri seguiti dalla Commissione e dal giudice comunitario per accertare l'eventuale esistenza di un «pregiudizio sostanziale o una distorsione di concorrenza» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE possono essere applicati anche quando si tratta di stabilire se un'impresa sia legittimata ad agire. Essa fa notare che, secondo la Commissione, la concorrenza subisce sempre ripercussioni ai sensi di tale disposizione allorché sono concessi aiuti, come nel caso di specie, in un «settore particolarmente problematico» e gli aiuti alle imprese in difficoltà tendono, per loro stessa natura, a falsare la concorrenza. Essa richiama altresì la giurisprudenza secondo la quale «l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri» (sentenze ASPEC e a./Commissione, cit., punto 64, e BP Chemicals/Commissione, cit., punto 72). Infine, la ricorrente espone che i presunti aiuti concessi alla Sniace erano aiuti al funzionamento i quali comportano praticamente sempre una distorsione della concorrenza.

72 In terzo luogo, secondo la ricorrente, le affermazioni della Commissione in merito alla posizione della Sniace nel mercato delle fibre di viscosa contraddicono direttamente taluni constatazioni di cui alla decisione 28 ottobre 1998. Essa fa notare in particolare che la quota di mercato posseduta dalla Sniace all'interno della Comunità si colloca tra il 10,3 e il 13 % e che, in Spagna tale società possedeva nel 2000 una quota di mercato pari al 35,5 %. Essa aggiunge che la pagina di presentazione del sito Internet della Sniace ricorda che essa è uno dei maggiori produttori di fibre di viscosa in Europa.

Giudizio del Tribunale

73 Per costante giurisprudenza, le persone diverse dai destinatari di una decisione possono affermare di essere individualmente interessate unicamente qualora tale decisione le «riguardi in ragione di determinate loro peculiari qualità, o di una circostanza di fatto che le distingue da chiunque altro e perciò le identifica in modo analogo al destinatario» (sentenze Plaumann/Commissione, cit., Racc. pagg. 197, 220, e Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, cit., punto 39).

74 Per quanto riguarda in particolare il settore degli aiuti di Stato, sono state dichiarate individualmente riguardate da una decisione della Commissione che chiudeva il procedimento avviato in base all'art. 88, n. 2, CE, rispetto ad un aiuto individuale, oltre all'impresa beneficiaria, le imprese concorrenti di quest'ultima che avevano svolto un ruolo attivo nell'ambito del detto procedimento, purché la loro posizione sul mercato fosse sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che aveva costituito oggetto della decisione impugnata (sentenza COFAZ e a./Commissione, cit., punto 25).

75 Un'impresa non può quindi avvalersi unicamente della sua qualità di concorrente rispetto all'impresa beneficiaria, ma deve provare inoltre, tenuto conto del suo grado di eventuale partecipazione al procedimento e della misura della lesione della sua posizione sul mercato, che essa si trova in una situazione di fatto che l'identifica alla stessa stregua del destinatario di una decisione (sentenza Comité d'entreprise de la Société française de production e a./Commissione, cit., punto 41).

76 Nella fattispecie è pacifico che la ricorrente e la Sniace sono attive nel mercato delle fibre di viscosa. In vari punti della decisione 28 ottobre 1998, la Commissione peraltro definisce espressamente la ricorrente come concorrente della Sniace. Occorre quindi esaminare in quale misura la partecipazione della ricorrente al procedimento e l'incidenza sulla sua posizione nel mercato siano idonee ad identificarla, conformemente all'art. 230 CE.

77 In primo luogo, per quanto concerne la partecipazione al procedimento, occorre rilevare che è stata la denuncia dettagliata, datata 4 luglio 1996, presentata dalla ricorrente e integrata dalle sue lettere del 26 novembre e del 9 dicembre 1996, a comportare l'avvio del procedimento. Sebbene, in un primo momento, la Commissione avesse considerato che non era sufficientemente dimostrato che la Sniace aveva beneficiato di aiuti di Stato e, di conseguenza, avesse comunicato di voler archiviare la denuncia, tuttavia, è proprio alla luce di informazioni supplementari e circostanziate fornite dalla ricorrente con lettere del 17 aprile e del 18 giugno 1997 e in occasione della riunione del 17 maggio 1997 che la Commissione ha deciso di riconsiderare la propria posizione e di avviare il procedimento ex art. 88, n. 2, CE.

78 Occorre altresì rilevare che tale decisione di avvio del procedimento si fonda principalmente sugli argomenti e sugli elementi di prova addotti dalla ricorrente. Quest'ultima ha inoltre presentato osservazioni dettagliate, mediante lettera del 27 marzo 1998, in seguito alla pubblicazione della detta decisione.

79 È dunque accertato che la ricorrente è stata all'origine della denuncia che ha dato luogo all'avvio del procedimento e che essa vi ha attivamente partecipato.

80 In secondo luogo, quanto alla rilevanza del danno sulla posizione della ricorrente nel mercato, occorre ricordare, in via preliminare, che, come si evince dal punto 28 della sentenza COFAZ e a./Commissione, cit., non spetta al giudice comunitario, in sede di esame della ricevibilità, pronunciarsi in modo definitivo sui rapporti di concorrenza tra la ricorrente e le imprese beneficiarie degli aiuti. In tale contesto, spetta soltanto alla ricorrente indicare in modo pertinente i motivi per i quali la decisione della Commissione può ledere i suoi legittimi interessi, danneggiando sostanzialmente la sua posizione sul mercato in questione.

81 Nella fattispecie occorre rilevare che, nel ricorso, la ricorrente ha posto l'accento sul fatto che i presunti aiuti avevano pregiudicato la sua posizione concorrenziale nel mercato delle fibre di viscosa in quanto avevano consentito alla Sniace di mantenersi artificialmente in attività allorché tale mercato era caratterizzato da un numero molto limitato di produttori, da un'intensa concorrenza e da rilevanti eccessi di capacità.

82 Per dimostrare l'esistenza di tali eccessi di capacità, la ricorrente ha espressamente richiamato talune pagine delle osservazioni che aveva presentato il 27 marzo 1998 in seguito all'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE e che sono allegate al ricorso. Tali pagine contengono alcuni dati relativi al consumo, alla produzione e alle capacità di produzione di fibre di viscosa nella Comunità negli anni 1992-1997, dati provenienti dal Comité international de la rayonne e des fibres synthétiques (Comitato internazionale del rayon e delle fibre sintetiche: CIRFS).

83 Inoltre, all'udienza, la ricorrente ha richiamato talune informazioni contenute nella sua denuncia del 4 luglio 1996, anch'esse allegate al suo ricorso. In tale denuncia essa ha fornito indicazioni in merito al mercato delle fibre di viscosa, ha identificato i

produttori di viscosa all'epoca presenti sul mercato, fornendo una stima delle loro rispettive capacità di produzione, e ha fornito precisazioni circa i quantitativi di fibre di viscosa venduti dalla Sniace nel corso degli anni 1991-1995, distinguendo in particolare i quantitativi venduti in Spagna da quelli esportati in Italia.

84 La Commissione non ha fornito elementi tali da mettere in dubbio l'esattezza delle informazioni della ricorrente. Al contrario, essa riconosce, sia nell'eccezione di irricevibilità sia nella decisione 28 ottobre 1998, che il mercato delle fibre di viscosa era caratterizzato da sovraccapacità. Infatti, al punto 74 di tale decisione, essa rileva espressamente che «il settore in cui opera Sniace è in declino; alcuni dei suoi concorrenti si sono visti costretti a razionalizzare la loro capacità», che «[n]el SEE la produzione di queste fibre è scesa da 760 000 tonnellate nel 1992 a 684 000 tonnellate nel 1997 (–10 %), mentre nello stesso periodo il consumo ha subito un calo dell'11 %» e che «[i]l tasso medio di utilizzazione delle capacità nel medesimo periodo si collocava intorno all'84 %, una percentuale abbastanza ridotta per un settore altamente capitalizzato».

85 Inoltre, si deve sottolineare che la Commissione ha riconosciuto, sia nella decisione 28 ottobre 1998 (punto 80) sia in quella 20 settembre 2000 (punto 29), che le gravi difficoltà finanziarie in cui versava la Sniace avevano posto seri dubbi quanto al suo futuro e che, se la TGPS avesse fatto ricorso alle vie esecutive per il recupero dei propri crediti, ciò avrebbe potuto provocare la chiusura di tale società. Orbene, considerato il modesto numero di produttori nel mercato e le sovraccapacità di produzione ivi esistenti, l'uscita della Sniace dal mercato avrebbe potuto notevolmente influire sulla posizione concorrenziale dei produttori rimanenti con conseguente riduzione dei loro eccessi di capacità e migliorando la loro situazione commerciale. Sebbene, certamente, la Sniace non figurasse tra i maggiori produttori di fibre di viscosa della Comunità, la posizione che occupava nel mercato non era affatto trascurabile. Infatti, va notato in particolare che la Commissione aveva rilevato, al punto 9 della decisione 28 ottobre 1998, che la Sniace «[aveva] una capacità [di produzione di fibre di viscosa] di quasi 32 000 tonnellate (circa il 9 % della capacità dell'UE)».

86 Si deve constatare che tali elementi sono idonei a stabilire che la decisione impugnata danneggia sostanzialmente la posizione della ricorrente nel mercato.

87 Peraltro, la ricorrente ha posto l'accento sul fatto che i presunti aiuti avevano permesso alla Sniace di vendere i propri prodotti, all'interno della Comunità, a prezzi inferiori di circa il 20% rispetto ai prezzo medi dei suoi concorrenti. A sostegno di tale affermazione, la ricorrente si è riferita alle dichiarazioni delle società Courtaulds plc e Säteri, citate ai punti 15 e 17 della decisione 28 ottobre 1998. Nella replica, essa ha integrato tale affermazione rinviando espressamente alla sua lettera del 18 giugno 1997, allegata al suo ricorso, nella quale essa aveva fornito alla Commissione informazioni supplementari sul mercato europeo delle fibre di viscosa. In tale lettera sono contenute alcune tabelle che indicano segnatamente, per gli anni 1989-1996, i quantitativi di fibre di viscosa e di modal consegnati dalla Sniace e dalla ricorrente in Spagna nonché dalla Sniace e dai produttori austriaci in Francia e in Italia. In tale lettera sono fornite anche indicazioni sui prezzi all'importazione praticati in Francia e in Italia, dal 1989 al 1996, dalla Sniace e da altri produttori. Inoltre, la ricorrente ha allegato alla sua replica alcune tabelle che contengono le stesse indicazioni relative agli anni 1997 fino a metà del 2001. Si evince da queste varie indicazioni che, nella maggior parte dei casi e ad eccezione dei produttori dei paesi dell'Europa dell'Est, i prezzi praticati dalla Sniace erano inferiori a quelli degli altri produttori europei.

88 La Commissione non contesta che la Sniace ha venduto i propri prodotti a prezzi inferiori a quelli dei suoi concorrenti europei. Essa afferma soltanto che il generale abbassamento dei prezzi di oltre il 30% osservato sul mercato tra il 1990 e il 1996 non è una conseguenza della concessione dei presunti aiuti alla Sniace ma di fattori esterni, fra cui le importazioni dall'Asia. Occorre rilevare, inoltre, che l'articolo della rivista specializzata *European Chemical News* allegato dalla Commissione alla sua eccezione d'irricevibilità segnala che «[g]li osservatori del mercato affermano che la Sniace continua ad esercitare un'influenza negativa sui prezzi che oltrepassa la sua modesta capacità in termini di posizione nel mercato».

89 Non si può quindi escludere che i presunti aiuti, alcuni dei quali la stessa Commissione definisce come un «vantaggio sensibile» (punto 80 della decisione 28 ottobre 1998), hanno consentito alla Sniace di vendere i suoi prodotti a prezzi inferiori rispetto a quelli dei suoi concorrenti, fra cui la ricorrente.

90 Infine, l'argomento che la Commissione trae dal fatto che, nel corso degli anni di cui trattasi, la ricorrente ha ottenuto risultati positivi e ha incrementato la sua produzione è privo di ogni rilievo giuridico. La sostanziale incidenza sulla posizione dell'interessato nel mercato non deve infatti necessariamente tradursi in un calo della sua redditività, in una riduzione della sua quota di mercato o nella registrazione di perdite di esercizio. Ciò che interessa sapere, in tale contesto, è se l'interessato si troverebbe in una posizione più favorevole senza la decisione di cui chiede l'annullamento. Come giustamente rilevato dalla ricorrente, ciò può ben comprendere l'ipotesi del mancato guadagno che essa ha subìto per il fatto che le autorità pubbliche hanno concesso un vantaggio ad un suo concorrente.

91 Si evince da quanto sopra che la ricorrente ha indicato in modo pertinente i motivi per i quali la decisione impugnata poteva ledere i suoi legittimi interessi incidendo sostanzialmente sulla sua posizione nel mercato. Si deve quindi concludere che la decisione impugnata la riguarda individualmente.

92 Ne consegue che il ricorso dev'essere dichiarato ricevibile.

Nel merito

93 La ricorrente deduce due motivi a sostegno del proprio ricorso. Il primo motivo si riferisce alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE e il secondo alla violazione dell'obbligo di motivazione.

Argomenti delle parti

94 Nell'ambito del primo motivo, la ricorrente sostiene, in via preliminare, che, nella sentenza Tubacex, la Corte si è pronunciata solo sulla questione se talune modalità degli accordi di rinegoziazione e di rimborso dei debiti stipulati con la TGPS e il Fogasa, e in particolare i tassi d'interesse previsti, presentassero elementi di aiuto di Stato. La Corte non si sarebbe affatto pronunciata sugli accordi come tali né avrebbe esaminato le questioni di diritto sollevate nell'ambito della presente causa. Rinviando alla formulazione del punto 46 della sentenza Tubacex, la ricorrente afferma che, sebbene la Corte abbia fondato il suo giudizio sulla premessa della Commissione secondo la quale la mancata riscossione, da parte dei suddetti enti, dei loro crediti non configurava un aiuto di Stato, tuttavia non ha fatto sua tale premessa. Secondo la ricorrente, la Corte non poteva infatti rimettere in discussione tale premessa perché non era stata contestata dal Regno di Spagna e non danneggiava tale Stato.

95 La ricorrente ne trae la conclusione che dalla sentenza Tubacex non si può desumere che la Corte considera, per principio, che gli accordi di rimborso e di rinegoziazione dei debiti stipulati tra la TGPS e il Fogasa, da un lato, e di imprese in difficoltà, dall'altro, non costituiscono come tali aiuti di Stato. Tale questione dovrebbe essere esaminata in ciascun singolo caso tenuto conto delle circostanze della fattispecie e in base al criterio del creditore privato.

96 La ricorrente afferma poi che la TGPS e il Fogasa dispongono di un potere discrezionale nel concedere o meno dilazioni di pagamento e nello stabilirne le eventuali modalità. Nel caso di specie sarebbe quindi soddisfatta la condizione di specificità, che è una delle caratteristiche della definizione di aiuto di Stato.

97 Peraltro, la ricorrente sostiene che la Commissione non ha correttamente applicato nella fattispecie il criterio del creditore privato.

98 In primo luogo, essa afferma che la Commissione fonda la sua tesi sull'errata premessa che «il recupero di un credito in scadenza necessita di una particolare giustificazione». Essa spiega, al riguardo, che davanti a un debitore solvibile un creditore privato procede al recupero dei suoi crediti dal momento in cui essi divengono esigibili. Del pari, come regola generale, quando il debitore attraversa difficoltà finanziarie, un creditore privato non sarebbe disposto a concedergli proroghe di pagamento, ma farebbe subito valere i propri diritti, realizzando eventualmente le garanzie in suo possesso. Un creditore privato si asterrebbe dal procedere al recupero dei suoi crediti esigibili solamente qualora ciò rappresentasse la soluzione più ragionevole da un punto di vista economico, per esempio qualora ciò gli consentisse, rispetto ad altre opzioni possibili, di recuperare la maggior parte dei suoi crediti o di evitare maggiori perdite.

99 In secondo luogo, la ricorrente afferma che, nella fattispecie, il comportamento della TGPS e del Fogasa non era conforme a quello che ci si poteva aspettare da un ipotetico creditore privato che si trovasse nella medesima situazione.

100 A sostegno di tale affermazione, essa fa valere, in primo luogo, che il procedimento di sospensione dei pagamenti non impediva a tali enti di recuperare i loro crediti. Essa spiega che «la tutela giurisdizionale di un debitore nell'ambito di [tale procedimento] si limita ai crediti sorti prima dell'avvio del [detto] procedimento». I crediti della TGPS e del Fogasa sorti prima dell'avvio del procedimento di sospensione dei pagamenti potevano dunque essere recuperati in qualsiasi momento. I crediti sorti nel 1991 e nel 1992 avrebbero potuto essere recuperati a quell'epoca. Essi sarebbero comunque stati suscettibili di esecuzione forzata a partire dal mese di ottobre 1996.

101 In secondo luogo, la ricorrente fa valere che un creditore privato il quale, come la TGPS e il Fogasa, dispone di privilegi e di garanzie non avrebbe consentito agevolazioni di pagamento ad un debitore in difficoltà finanziarie, ma avrebbe proceduto all'esecuzione forzata dei suoi crediti. Essa contesta la fondatezza dell'argomento che la Commissione trae dal fatto che, nella fattispecie, nessun creditore privato della Sniace ha proceduto a una tale esecuzione forzata, compresa

la banca spagnola Banesto, il cui credito era pur sempre garantito da un'ipoteca. A suo parere, la posizione di tutti questi creditori, eccetto la Banesto, era peggiore di quella della TGPS e del Fogasa. Essa aggiunge che, né nella decisione impugnata né nelle sue memorie, la Commissione fornisce indicazioni che consentano di stabilire se i creditori si trovassero in una posizione paragonabile a quella di tali enti. In particolare, non verrebbero fornite precisazioni circa «le prospettive di recupero dei crediti cui hanno rinunciato i creditori privati», circa l'entità dei loro crediti e le garanzie in loro possesso. Secondo la ricorrente, si potrebbero trarre conclusioni da come si è effettivamente comportata la Banesto solo «se vari creditori privati o addirittura la maggioranza di essi, in una situazione paragonabile a quella del Fogasa, si fossero comportati come la Banesto». Infine, essa fa notare che non si può escludere che taluni creditori privati della Sniace fossero anche suoi azionisti.

102 Secondo la ricorrente, non si può affermare che la sottoscrizione degli accordi di rinegoziazione e di rimborso di cui trattasi avesse lo scopo di preservare i crediti della TGPS e del Fogasa. A suo avviso, un creditore privato «avrebbe immediatamente cercato di soddisfarsi sul patrimonio del debitore per recuperare almeno una parte dei propri crediti». Essa ribadisce che, per un siffatto creditore, «la proroga e la dilazione del pagamento sono giustificate solo se ciò assicura, rispetto ad altre soluzioni, la garanzia di recuperare la maggior parte possibile dei suoi crediti» e che esso «accorderebbe una proroga solo se potesse fare affidamento su un miglioramento della posizione economica del suo debitore». Orbene, nel caso di specie non si poteva supporre un simile miglioramento per le seguenti ragioni:

— il fatturato della Sniace era notevolmente diminuito nel 1995 e nel 1996;

— non era stata prevista nessuna misura di ristrutturazione in grado di assicurare la redditività e lo sviluppo dell'impresa e il governo spagnolo non aveva ritenuto che il piano di redditività elaborato nell'agosto 1996 fosse un piano di ristrutturazione ufficiale;

— nel 1996, il mercato delle fibre di viscosa soffriva di considerevoli sovraccapacità;

— per gli anni seguenti era prevista un'ulteriore flessione della domanda di fibre di viscosa all'interno della Comunità.

103 Peraltro, la ricorrente contesta la pertinenza dell'argomento della Commissione relativo al fatto che i crediti della TGPS e del Fogasa sono privilegiati. Essa sostiene che, se la Sniace fosse fallita, i crediti di tali due enti non sarebbero stati «recuperabili illimitatamente», poiché i crediti garantiti da garanzie reali immobiliari hanno la priorità. Essa fa notare in particolare che il Fogasa avrebbe «priorità assoluta rispetto agli altri creditori solo per quanto riguarda gli ultimi 30 giorni antecedenti alla rivendicazione del credito». Per quanto riguarda il periodo precedente, i creditori in possesso di garanzie reali immobiliari avrebbero priorità rispetto a tale ente.

104 In terzo luogo, la ricorrente afferma che un creditore privato non si sarebbe mai astenuto dal procedere al recupero dei propri crediti nei confronti di un debitore in difficoltà finanziarie accettando nel contempo che esso accumuli nuovi debiti nei propri confronti.

105 Per quanto concerne il Fogasa, essa rileva quindi che, dopo aver stipulato l'accordo del 5 novembre 1993, relativo ai soli debiti sorti prima di tale data, il detto ente ha continuato a pagare mensilmente gli stipendi dei dipendenti della Sniace. A suo parere, il fatto che il Fogasa fosse giuridicamente obbligato a continuare a pagare ogni mese tali stipendi non giustifica l'esimersi dal recuperare i crediti esigibili, ricorrendo eventualmente alle vie esecutive, e tollerare così un accumulo dei debiti.

106 Secondo la ricorrente, anche la TGPS ha tollerato un accumulo dei debiti della Sniace. Essa fa presente, a tale proposito, che i debiti di quest'ultima nei confronti della TGPS sono passati da ESP 746 milioni, nel 1991, a ESP 3,2 miliardi, nel 1995, e che tale ente non ha adottato nessuna misura per recuperare i propri crediti fino al 1996. Essa rileva che, nel 1995, i contributi previdenziali arretrati della Sniace erano ampiamente superiori al capitale proprio, che ammontava a ESP 1,73 miliardi. Essa critica il fatto che la TGPS non ha proceduto alla vendita dei beni sequestrati presso la Sniace, precisando che, al 31 dicembre 1993, i sequestri eseguiti rappresentavano un importo complessivo di ESP 1,034 miliardi e i debiti di tale impresa per contributi previdenziali ammontavano già a circa ESP 2,4 miliardi.

107 In quarto luogo, la ricorrente sostiene che un creditore privato non avrebbe mai concesso nuove agevolazioni di pagamento a un debitore che non aveva rispettato i suoi precedenti impegni di rimborso. Essa rileva che, nonostante la Sniace non avesse dato esecuzione agli accordi dell'8 marzo e del 7 maggio 1996, la TGPS ha accettato di sottoscrivere l'accordo del 30 settembre 1997. Quanto al Fogasa, essa fa notare che quest'ultimo ha sottoscritto l'accordo del 31 ottobre 1995 quando la Sniace aveva eseguito solo parzialmente quello del 5 novembre 1993. Nel giugno 1998, tale impresa avrebbe peraltro rimborsato solo un terzo degli importi dovuti in base ai suddetti due accordi. In termini più generali, alla data dell'adozione della decisione impugnata, i suddetti due enti avrebbero recuperato solo una modestissima parte dei loro crediti nei confronti della Sniace.

108 In quinto luogo, la ricorrente sostiene che un creditore privato avrebbe preteso garanzie sufficienti prima di accordare la concessione di agevolazioni di pagamento a un debitore che si trovasse in una situazione finanziaria difficile.

109 Essa rileva che, a differenza di molti istituti finanziari creditori della Sniace che avevano ottenuto garanzie ipotecarie a copertura di tutti i loro crediti, la TGPS non ha richiesto garanzie a tale impresa nel corso degli anni 1991-1996 come contropartita della mancata riscossione dei suoi crediti. Essa critica, in particolare, il fatto che tale ente non ha imposto la costituzione di garanzie reali quando ha

concluso l'accordo del 30 settembre 1997. La Sniace si sarebbe limitata a proporre, nel 1996, alla TGPS e al Fogasa un'«ipoteca congiunta», che però non sarebbe mai stata costituita, benché il valore effettivo del capitale di esercizio di tale società fosse dell'ordine di ESP 25 miliardi al 31 dicembre 1996. Essa considera totalmente irrilevante il fatto che la TGPS abbia ottenuto, nell'agosto 1998, la costituzione in garanzia del parco macchinari della Sniace, dato che simile circostanza è ampiamente successiva alla stipulazione degli accordi dell'8 marzo e del 7 maggio 1996 e del 30 settembre 1997. Essa aggiunge che la Commissione non può affermare che la TGPS fosse «relativamente sicura» di riscuotere i propri crediti in caso d'insolvibilità della Sniace argomentando che gli attivi senza gravami del patrimonio di tale impresa ammontavano a circa ESP 20 miliardi. Essa fa notare che tale ente correva il rischio che la Sniace costituisse garanzie su tali attivi in favore di terzi per poter ottenere capitali e ricorda che i creditori ipotecari hanno priorità su tutti gli altri creditori che non possiedono garanzie reali, compresi i creditori privilegiati.

110 Per quanto riguarda l'ipoteca costituita in favore del Fogasa, la ricorrente rileva che, al punto 89 della decisione 28 ottobre 1998, la Commissione segnala che, «[m]algrado le ripetute richieste, il governo spagnolo non ha fornito informazioni dettagliate sulla natura della [medesima]».

111 In sesto luogo, la ricorrente afferma che un creditore privato si sarebbe astenuto dal procedere alla riscossione dei propri crediti solo se ciò gli avesse procurato un vantaggio economico. Essa considera che gli interessi e i diritti di mora che la Sniace doveva versare alla TGPS e al Fogasa non rappresentavano un vantaggio per tali enti, poiché il loro pagamento era incerto proprio come quello dell'importo dovuto sul capitale.

112 In via preliminare, la Commissione, riferendosi ai punti 45-47 della sentenza Tubacex, afferma che la Corte ha dichiarato, in tale sentenza, che «né gli importi anticipati dal Fogasa per il pagamento degli stipendi dei dipendenti di un'impresa in difficoltà né gli accordi diretti a consentire all'impresa di rimborsare tali anticipi al Fogasa rivestono il carattere di un aiuto di Stato». In materia, «il controllo sul diritto

agli aiuti si limite[rebbe] dunque a esaminare talune modalità contenute in tali accordi di rimborso». Secondo la Commissione, le stesse conclusioni valgono per il differimento del pagamento dei debiti per contributi previdenziali concesso dalla TGPS nonché per gli accordi di rinegoziazione da essa stipulati. Infatti, da un lato, l'intervento di ognuno di tali enti non dovrebbe essere paragonato al comportamento di un investitore privato, ma a quello di un creditore privato, e, dall'altro, tali due distinti accordi non consentirebbero all'impresa interessata di beneficiare di nuove risorse pubbliche. Nella controreplica, la Commissione afferma che, nella sentenza Tubacex, la Corte non si è pronunciata solamente sul problema dei tassi d'interesse, ma ha anche valutato, più in generale, gli accordi stipulati tra il Fogasa e la TGPS, da un lato, e le imprese spagnole in difficoltà, dall'altro, alla luce delle norme in materia di aiuti di Stato. Infine, essa sottolinea di aver adottato la decisione 20 settembre 2000 proprio in attuazione di tale sentenza.

113 La Commissione rileva, inoltre, che la TGPS e il Fogasa hanno agito ai sensi delle norme di legge loro applicabili e che erano sottoposti ad «obblighi ed esigenze che limitavano il loro potere discrezionale». Nella controreplica, essa fa presente che «i provvedimenti controversi del Fogasa e della [TGPS] non avvantaggiavano in modo selettivo determinate imprese come presuppone l'art. 87, n. 1, CE». Il Regno di Spagna sostiene che, concedendo alla Sniace una dilazione dei suoi debiti per contributi previdenziali, la TGPS ha agito conformemente alla normativa nazionale in vigore. Esso precisa che tale normativa si applica genericamente a qualunque impresa che si trovi in una delle situazioni esaminate, cosicché la decisione di tale ente di rinegoziare i debiti della Sniace è «un provvedimento di carattere generale, e non una decisione adottata arbitrariamente dalle autorità competenti».

114 Peraltro, la Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, contesta di avere erroneamente applicato nel caso di specie il criterio del creditore privato.

115 In primo luogo, la Commissione e il Regno di Spagna affermano che la ricorrente fonda il suo ricorso sull'errata premessa che la TGPS e il Fogasa hanno rinunciato a procedere alla riscossione dei loro crediti o hanno concesso remissioni di debiti alla Sniace. Secondo la Commissione, il fatto che tali enti abbiano stipulato accordi di

rinegoziazione e di rimborso con la Sniace dimostra, al contrario, che essi volevano ottenere da quest'ultima il pagamento dei suoi debiti. Essa fa valere altresì che i detti enti non hanno preso parte all'accordo dell'ottobre 1996.

116 In secondo luogo, la Commissione afferma che la TGPS e il Fogasa hanno tenuto, nel caso di specie, il comportamento di un creditore privato.

117 Innanzi tutto, essa spiega che, durante il procedimento di sospensione dei pagamenti, era impossibile per la TGPS ottenere che la Sniace saldasse i propri debiti per contributi previdenziali relativi agli esercizi 1991 e 1992. Nulla farebbe pensare, peraltro, che, prima dell'avvio di tale procedimento, la TGPS non abbia cercato di ottenere il rimborso delle somme dovute. Per quanto riguarda i crediti per contributi previdenziali per il periodo in cui si è svolto il procedimento di sospensione dei pagamenti, la Commissione riconosce che essi potevano essere riscossi nel corso di tale procedimento, ma ritiene che un recupero forzato non fosse indispensabile, posto che tale ente disponeva di sufficienti garanzie. Essa aggiunge che la Sniace aveva interrotto le proprie attività per gran parte del 1993 e del 1996, nonché all'inizio del 1997, e quindi non aveva redditi che le consentissero di versare i contributi.

118 Essa contesta, inoltre, che la TGPS e il Fogasa avrebbero dovuto procedere all'esecuzione forzata dei loro crediti invece di stipulare accordi di rinegoziazione e di rimborso.

119 In tale contesto, la Commissione invoca, innanzi tutto, il fatto che tali enti disponevano di garanzie migliori dei creditori privati. Essa fa notare che i crediti della TGPS sono privilegiati in caso di insolvibilità del debitore. Essa osserva che, dopo la deduzione delle garanzie ipotecarie possedute dai creditori privati, «il patrimonio non gravato della (...) Sniace ammontava ancora a circa ESP 20 miliardi», cosicché, considerata la sua natura di creditore privilegiato, la TGPS poteva, in caso

di insolvibilità di tale impresa, essere «relativamente sicura» di recuperare i propri crediti. La Commissione aggiunge che la Sniace, all'epoca dell'accordo del 30 settembre 1997, negoziava la costituzione di un'ipoteca di primo grado sul proprio terreno e sui suoi impianti in favore della TGPS e del Fogasa congiuntamente. Tale ipoteca non sarebbe poi stata costituita e, il 31 agosto 1998, sarebbe stato deciso di garantire la rinegoziazione dei debiti per contributi previdenziali mantenendo vari sequestri conservativi su beni mobili e immobili della Sniace. In tale ambito, la TGPS avrebbe ottenuto in particolare, il 6 lugiio 1998, la costituzione in garanzia del parco macchinari di tale impresa e avrebbe così «acquisito un diritto su un importo nominale di ESP 3 485 038 195», cioè un importo corrispondente alla quasi totalità del capitale del suo credito. Quanto al Fogasa, la Commissione rileva che anche tale ente è un creditore privilegiato e che il 10 agosto 1995 è stata costituita un'ipoteca, che garantiva la totalità del debito.

120 Inoltre, la Commissione sostiene che nessun creditore privato della Sniace ha proceduto all'esecuzione forzata dei suoi crediti. Essa sottolinea, in particolare, che il maggior creditore privato di tale società, la Banesto, non ha perseguito l'esecuzione forzata dei propri crediti nonostante essi fossero garantiti da un'ipoteca, a concorrenza di ESP 5 miliardi. Peraltro, essa contesta l'affermazione secondo la quale un creditore privato che si trova in una situazione paragonabile a quella del Fogasa avrebbe realizzato l'ipoteca costituita dalla Sniace. A suo parere, tale ente aveva ancor meno interesse a procedere all'esecuzione forzata dei propri crediti essendo privilegiato in caso d'insolvibilità della Sniace.

121 Infine, la Commissione afferma che la TGPS e il Fogasa hanno «adottato una linea più dura ed efficace rispetto ai creditori privati dell'impresa». La Commissione e il Regno di Spagna insistono sul fatto che tali enti non hanno preso parte all'accordo dell'ottobre 1996. Essi spiegano che, considerata la situazione finanziaria molto precaria della Sniace, i creditori privati, partecipando a tale accordo e convertendo, conformemente a quanto in esso previsto, il 40 % dei loro crediti in azioni della società, hanno di fatto rinunciato ai loro crediti nella medesima percentuale. La Commissione aggiunge che le modalità di rimborso dei debiti previste dall'accordo dell'ottobre 1996 sono decisamente meno vantaggiose di quelle convenute con la TGPS e il Fogasa. Infatti, tale rimborso sarebbe scaglionato su un periodo di otto anni e il capitale non produrrebbe interessi.

122 In terzo luogo, la Commissione sostiene che le autorità spagnole le hanno assicurato «in modo credibile» che la TGPS aveva agito «allo scopo di tutelare l'insieme dei diritti che possedeva nei confronti della Sniace». Il Regno di Spagna afferma che le probabilità per la TGPS e il Fogasa di recuperare i loro crediti sarebbero state maggiori se avessero sottoscritto gli accordi controversi piuttosto che se avessero preteso il pagamento immediato dei propri crediti. La Commissione riconosce di non aver tenuto conto, nel valutare i presunti aiuti, né del piano di redditività elaborato nell'agosto 1996 né del piano di ristrutturazione cui le autorità spagnole hanno fatto riferimento nel corso del procedimento amministrativo.

123 In quarto luogo, la Commissione sostiene che la ricorrente non fornisce alcun elemento di prova a sostegno della sua affermazione secondo la quale la TGPS avrebbe tollerato un accumulo dei debiti della Sniace per contributi previdenziali tra il 1991 e il 1996 senza reagire. Essa ribadisce che, considerato il procedimento di sospensione dei pagamenti, «una parte di tali importi non era più legalmente recuperabile» e che la Sniace aveva interrotto la sua attività per una parte del periodo considerato. Peraltro, la Commissione e il Regno di Spagna rammentano che il Fogasa ha l'obbligo giuridico di versare ai dipendenti gli stipendi che non sono stati loro pagati segnatamente a causa della sospensione dei pagamenti e di subentrare in seguito nei diritti e nelle azioni dei dipendenti per ottenere il rimborso delle somme anticipate.

124 In quinto luogo, la Commissione afferma che nessun indizio lascia supporre che la Sniace non abbia rispettato gli accordi di rinegoziazione e di rimborso.

125 In sesto luogo, la Commissione e il Regno di Spagna considerano che la TGPS e il Fogasa disponevano di garanzie sufficienti (v. precedente punto 119).

126 In settimo luogo, la Commissione fa notare che, conformemente alla normativa spagnola, i contributi previdenziali arretrati sono automaticamente maggiorati del 20 % e viene loro applicato un tasso d'interesse legale annuo almeno del 9 %. Il

mancato recupero dei crediti per i contributi previdenziali o l'aver accettato il posticipo dei loro pagamenti non possono quindi automaticamente attribuire un vantaggio economico sostanziale all'impresa interessata. Il Regno di Spagna, riferendosi al punto 47 della sentenza Tubacex, aggiunge che gli accordi di rinegoziazione e di rimborso dei debiti non hanno fatto insorgere nuovi debiti in capo alla Sniace nei confronti delle autorità pubbliche, cosicché non si può affermare che tale impresa ha ottenuto un qualsivoglia vantaggio economico.

Giudizio del Tribunale

127 Ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, «[s]alvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

128 Occorre, innanzi tutto, esaminare se nella fattispecie sia soddisfatta la condizione della specificità che costituisce una delle caratteristiche della nozione di aiuto di Stato (sentenza della Corte 1° dicembre 1998, causa C-200/97, Ecotrade, Racc. pag. I-7907, punto 40, e sentenza del Tribunale 29 settembre 2000, causa T-55/99, CETM/Commissione, Racc. pag. II-3207, punto 39).

129 Va ricordato che provvedimenti di portata meramente generale non rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. La giurisprudenza della Corte ha, però, già avvertito che anche interventi prima facie applicabili alla generalità delle imprese possono avere una certa selettività e dunque essere considerati come provvedimenti destinati a favorire determinate imprese o produzioni. Ciò si verifica, in particolare, allorché l'amministrazione, chiamata ad applicare la regola generale, dispone di un certo margine di discrezionalità in sede di adozione dell'atto (sentenze della Corte

26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4551, punti 23 e 24; Ecotrade, cit., punto 40, e 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio, Racc. pag. I-3735, punto 39).

130 Nella fattispecie occorre constatare che la TGPS e il Fogasa hanno un certo potere discrezionale sia per stipulare accordi di rinegoziazione o di rimborso sia per stabilire determinate modalità di tali accordi, come il calendario di rimborso, l'importo delle scadenze e l'adeguatezza delle garanzie offerte in contropartita al regolamento dei debiti. Da un lato, ciò si evince chiaramente dalla normativa che disciplina l'attività di tali due enti. Infatti, per quanto riguarda la TGPS, si evince espressamente dall'art. 20 della legge generale sulla previdenza sociale e dall'art. 40, n. 1, del regio decreto 6 ottobre 1995 che la concessione di dilazioni o di frazionamenti del pagamento dei debiti per contributi previdenziali è una facoltà di tale ente. Dall'art. 40, n. 1, del regio decreto 6 ottobre 1995 risulta altresì che la TGPS ha il potere di valutare le «altre circostanze particolari» che impediscono al debitore di saldare i propri debiti. Per quanto riguarda il Fogasa, l'art. 32 del regio decreto 6 marzo 1985 dispone che anche la stipulazione di accordi di rimborso è una facoltà di tale ente. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale La Pergola al paragrafo 8 delle sue conclusioni nella sentenza Tubacex (Racc. pag. I-2461), gli elementi del decreto del ministero del Lavoro e della previdenza sociale 20 agosto 1995, descritti al precedente punto 7, confermano che il Fogasa dispone di un margine discrezionale di valutazione in materia. Dall'altro, la Commissione stessa constata, ai punti 81 e 89 della decisione 28 ottobre 1998, che la TGPS e il Fogasa hanno la facoltà di accordare dilazioni o frazionamenti dei debiti e di fissarne determinate modalità. Infatti, al punto 81, essa rileva che «[è] (...) evidente che la normativa in vigore in materia di previdenza sociale conferisce alle autorità un margine discrezionale nel trattamento dei singoli casi; questo è esattamente quanto accaduto nel caso in oggetto». Al punto 89, essa segnala che «il Fogasa ha la facoltà discrezionale di posticipare o scaglionare i pagamenti fino ad un periodo di otto anni».

131 Occorre rilevare, inoltre, che la ricorrente non critica soltanto la stipulazione, da parte della TGPS e del Fogasa, di accordi di rinegoziazione o di rimborso con la

Sniace. Essa, infatti, denuncia anche il fatto che essi abbiano accettato che tale società non rispettasse tali accordi e, per quanto riguarda la TGPS, il fatto che essa abbia tollerato, al di fuori di qualsiasi accordo di rinegoziazione, che la detta società non saldasse i propri debiti per contributi previdenziali per molti anni a partire almeno dal febbraio 1991. Orbene, è indubbio che questi ultimi comportamenti rientrano nel potere discrezionale dei detti enti.

132 Peraltro, il Regno di Spagna non può trarre argomento dal fatto che la decisione della TGPS di procedere alla rinegoziazione dei debiti della Sniace non era arbitraria. Infatti, per negare il carattere di provvedimento generale, non è necessario verificare se il comportamento dell'ente statale interessato sia arbitrario. È sufficiente accertare, come è stato fatto nel caso di specie, che il detto ente ha un potere discrezionale riguardo alla stipulazione degli accordi di rinegoziazione o di rimborso e alla fissazione di determinate modalità dei medesimi.

133 Di conseguenza, occorre concludere che la condizione di specificità è soddisfatta nella fattispecie.

134 Occorre, poi, ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 87, n. 1, CE si prefigge lo scopo di evitare che sugli scambi fra Stati membri incidano eventuali vantaggi concessi dalle pubbliche autorità, i quali, sotto varie forme, alterino o rischino di alterare la concorrenza, favorendo determinate imprese o determinati prodotti (sentenze della Corte 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione, Racc. pag. 901, punto 8; 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España, Racc. pag. I-877, punto 12, e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 58). Il concetto di aiuto è dunque più comprensivo di quello di sovvenzione, dato che esso vale a designare non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, 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 identici effetti (sentenza Banco Exterior de España, cit., punto 13).

135 Nella fattispecie occorre constatare che taluni comportamenti della TGPS e del Fogasa, denunciati dalla ricorrente, hanno procurato alla Sniace un vantaggio commerciale apprezzabile.

136 Infatti, per quanto riguarda la TGPS, si evince dal fascicolo che tale ente ha tollerato che la Sniace non saldasse i suoi debiti per contributi previdenziali almeno dal febbraio 1991 al febbraio 1997, consentendo in tal modo a tale società di accumulare debiti per un totale di ESP 3 510 387 323, cui vanno aggiunti ESP 615 056 349 di diritti di mora e gli interessi al tasso legale. In particolare, la TGPS ha reagito solo l'8 marzo 1996, stipulando un primo accordo di rinegoziazione, in risposta al mancato pagamento, da parte della Sniace, dei suoi debiti per contributi previdenziali. Tuttavia, oltre al fatto che la Sniace non ha mai dato esecuzione a tale accordo (v. seguente punto 138), la TGPS ha accettato che tale società accumulasse nuovi debiti per contributi previdenziali fino al febbraio 1997, che si aggiungevano a quelli di cui all'accordo dell'8 marzo 1996.

137 Orbene, è certo che il comportamento di un ente pubblico competente per la riscossione dei contributi previdenziali, che tolleri che i detti contributi siano pagati in ritardo, conferisce all'impresa che se ne giova un vantaggio commerciale apprezzabile, in quanto allevia nei suoi confronti l'onere risultante dalla normale applicazione del regime previdenziale (sentenza della Corte 29 giugno 1999, causa C-256/97, DM Transport, Racc. pag. I-3913, punto 19).

138 È altresì accertato che la Sniace non ha rispettato l'accordo dell'8 marzo 1996, come modificato da quello del 7 maggio 1996. Come rilevato dal Regno di Spagna, tale accordo non è, infatti, mai entrato in vigore perché la Sniace «non[aveva] proceduto al pagamento dei debiti esigibili». Tuttavia, la TGPS, invece di esigere, come sarebbe stata in diritto di fare in simili circostanze, il pagamento immediato della totalità del debito, ha accettato di stipulare con la Sniace, il 30 settembre 1997, un nuovo accordo di rinegoziazione. Agendo in tal modo, la TGPS ha indubbiamente conferito un vantaggio apprezzabile alla Sniace. Come si desume, infatti, dal punto 80 della decisione 28 ottobre 1998, un recupero forzato del debito di tale società avrebbe potuto, tenuto conto della sua situazione finanziaria particolarmente difficile, comportarne la chiusura.

139 L'argomento che la Commissione trae dal fatto che, conformemente alla normativa spagnola applicabile, interessi e diritti di mora vengono automaticamente applicati ai contributi previdenziali arretrati è irrilevante. Infatti, gli interessi e i diritti di mora che un'impresa che attraversi problemi di liquidità molto gravi può essere indotta a versare in cambio di ampie agevolazioni di pagamento, come quelle che la TGPS ha concesso alla Sniace, non sono idonei a compensare del tutto il vantaggio di cui fruisce la detta impresa (v., in tal senso, sentenza DM Transport, cit., punto 21).

140 Per quanto riguarda il Fogasa, risulta dal fascicolo che tale ente aveva stipulato con la Sniace, il 5 novembre 1993, un accordo ai sensi del quale quest'ultimo s'impegnava a rimborsare ESP 897 652 789 sul capitale, a cui si dovevano aggiungere ESP 465 055 911 di interessi calcolati al tasso legale del 10 %, pari a un importo complessivo di ESP 1 362 708 700, in scadenze semestrali nell'arco di otto anni. La somma di ESP 897 652 789 corrispondeva agli importi versati dal Fogasa per gli stipendi e le indennità dovute dalla Sniace ai suoi dipendenti.

141 L'allegato 1 di tale accordo, comunicato dal Regno di Spagna in risposta ad un quesito del Tribunale (v. precedente punto 38), segnala che l'importo delle scadenze semestrali relative al capitale aumenterebbe progressivamente nella seguente maniera: ESP 20 000 000 (secondo semestre 1994 e primo semestre 1995), ESP 35 000 000 (secondo semestre 1995 e primo semestre 1996), ESP 55 000 000 (secondo semestre 1996 e anno 1997), ESP 80 000 000 (anni 1998-2000) e ESP 71 326 395 (anno 2001). Il pagamento degli interessi era differito fino al 2000 (quattro scadenze semestrali di ESP 116 263 978).

142 Si evince dalle informazioni fornite dal Regno di Spagna in risposta ad un altro quesito postogli dal Tribunale (v. precedente punto 38) che la Sniace ha rispettato solo in minima parte l'accordo del 5 novembre 1993. Infatti, nel 1994, essa aveva

versato solo ESP 10 000 000 dei previsti ESP 20 000 000, nel 1995 solo ESP 30 000 000 dei previsti ESP 55 000 000, nel 1996 solo ESP 35 000 000 dei previsti ESP 90 000 000, nel 1997 solo ESP 15 000 000 dei previsti ESP 110 000 000 e nel 1998 solo ESP 120 000 000 dei previsti ESP 160 000 000 . Con accordo del 18 marzo 1999, il piano di rimborso di cui all'allegato 1 dell'accordo del 5 novembre 1993 è stato peraltro modificato con effetto retroattivo.

143 Il 31 ottobre 1995 il Fogasa ha stipulato un secondo accordo con la Sniace ai sensi del quale quest'ultima s'impegnava a rimborsare ESP 229 424 860 sul capitale, cui aggiungere ESP 110 035 018 di interessi calcolati al tasso legale del 9 %, pari a un importo totale di ESP 339 459 878, in scadenze semestrali nell'arco di otto anni. La somma di ESP 229 424 860 corrispondeva agli importi che il Fogasa aveva continuato a versare dopo l'accordo del 5 novembre 1993 per gli stipendi e le indennità dovute dalla Sniace ai suoi dipendenti.

144 L'allegato 1 dell'accordo del 31 ottobre 1995, comunicato dal Regno di Spagna in risposta a un quesito del Tribunale (v. precedente punto 38), indica che l'importo delle scadenze semestrali relative al capitale variava progressivamente nel modo seguente: ESP 10 000 000 (1° maggio 1996, 1° novembre 1996, 1° maggio 1997, 1° novembre 1997, 1° maggio 1998 e 1° novembre 1998), ESP 15 000 000 (1° maggio 1999, 1° novembre 1999, 1° maggio 2000, 1° novembre 2000, 1° maggio 2001 e 1° novembre 2001), ESP 20 000 000 (1° maggio 2002, 1° novembre 2002 e 1° maggio 2003) e ESP 19 424 860 (1° novembre 2003). Il pagamento degli interessi era differito fino all'ultima scadenza semestrale.

145 Dalle informazioni fornite dal Regno di Spagna in risposta a un altro quesito del Tribunale si evince (v. precedente punto 38) che la Sniace non ha rispettato nemmeno l'accordo del 31 ottobre 1995. Infatti, fino al dicembre 1998, essa aveva

rimborsato solo ESP 30 000 000 dei previsti ESP 60 000 000. Tra il dicembre 1998 e il dicembre 2001, essa aveva versato solo altri ESP 50 000 000 dei previsti ESP 90 000 000. Con accordo del 18 marzo 1999 il piano di rimborso contenuto nell'allegato 1 dell'accordo del 31 ottobre 1995 è stato peraltro modificato con effetto retroattivo, alle stessa stregua di quello allegato all'accordo del 5 novembre 1993.

146 Il Tribunale riconosce che, accettando di versare gli stipendi e le indennità di cui agli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995, il Fogasa ha ottemperato alle legittime richieste avanzate dal personale della Sniace. Sotto tale profilo, l'intervento del detto ente non presenta elementi di aiuti di Stato. Tuttavia, gli stipendi e le indennità dovuti ai dipendenti di un'impresa rientrano tra i normali costi di esercizio della medesima, che essa deve, in linea di principio, imputare alle risorse proprie. Qualsiasi intervento pubblico diretto a finanziare tali costi potrà quindi configurare un aiuto ogni volta che finisca per attribuire un vantaggio all'impresa, sia che i versamenti siano eseguiti direttamente in suo favore o ai suoi dipendenti tramite l'intermediazione di un ente pubblico. Tollerando che le scadenze di rimborso del debito contratto a seguito dei suddetti versamenti non siano rispettate, il Fogasa ha conferito alla Sniace un vantaggio commerciale certo alleviando, nei suoi confronti, un onere normalmente a carico del suo bilancio. Tale vantaggio è ancor più evidente atteso che, considerato che la Sniace non ha rispettato gli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995, il Fogasa avrebbe potuto reclamare il pagamento immediato dell'importo totale dei propri crediti, facendo eventualmente valere la propria ipoteca.

147 La Commissione non può giustificare i suddetti comportamenti della TGPS e del Fogasa asserendo che la Sniace aveva sospeso i pagamenti dal marzo 1993 all'ottobre 1996. Da un lato, ciò non spiega affatto per quale motivo la TGPS ha accettato che la Sniace continuasse a non pagare i suoi debiti per contributi previdenziali relativi agli anni 1991 e 1992. Dall'altro, il fatto che fosse in corso il procedimento di sospensione dei pagamenti non impediva in alcun modo alla Sniace di adempiere agli obblighi di pagamento a suo carico in forza degli accordi di rimborso stipulati con la TGPS e con il Fogasa, tanto più che tali accordi, eccetto quello del 30 settembre 1997, erano stati stipulati con l'amministratore giudiziario nominato dai

tribunali spagnoli nell'ambito di tale procedimento. Infine, occorre rilevare che la ricorrente e la Commissione sono concordi nell'affermare che i debiti per contributi previdenziali della Sniace sorti dopo l'avvio del procedimento di sospensione dei pagamenti potevano, in ogni caso, essere oggetto di un recupero forzato nel corso di tale procedimento. Ad ogni modo, tutti i debiti per contributi previdenziali scaduti dal febbraio 1991 nonché i debiti nei confronti del Fogasa rientranti negli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995 potevano, del pari, essere in ogni caso riscossi per via esecutiva a partire dalla conclusione del procedimento di sospensione dei pagamenti, ossia dall'ottobre 1996.

148 La Commissione non può neanche trarre argomento dal fatto che la Sniace aveva interrotto le proprie attività durante una parte del 1993 e del 1996 nonché all'inizio del 1997. Da un lato, tale circostanza di nuovo non giustifica in nessun modo il fatto che la Sniace non abbia saldato i propri debiti per contributi previdenziali relativi agli anni 1991 e 1992. Essa non spiega neanche per quale motivo le entrate di tale società nel 1994 e nel 1995 non sarebbero state sufficienti a consentirle di versare i propri contributi previdenziali relativi a tali due anni. Dall'altro, per quanto riguarda gli accordi del 5 novembre 1993 e del 31 ottobre 1995, la Commissione omette di considerare che l'importo delle scadenze semestrali era molto inferiore all'inizio del periodo di rimborso rispetto alla fine dello stesso (v, precedenti punti 141 e 144). Inoltre, il pagamento degli interessi era differito fino agli ultimi due anni del periodo di rimborso nel caso dell'accordo del 5 novembre 1993 (ovvero il 2000 e il 2001) e fino all'ultima scadenza nel caso dell'accordo del 31 ottobre 1995 (1° novembre 2003).

149 Tuttavia, affinché i vantaggi sopra rilevati possano definirsi aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, occorre ancora accertare se la Sniace non li avrebbe ottenuti in condizioni normali di mercato (sentenze SFEI e a., cit., punto 60, e DM Transport, cit., punto 22). Più precisamente, occorre esaminare se la Commissione abbia commesso errori manifesti di valutazione nel concludere che la TGPS e il Fogasa hanno agito alla stessa stregua di un ipotetico creditore privato che si trovasse, nella misura del possibile, nella stessa situazione di tali due enti nei confronti del proprio debitore.

150 A questo proposito occorre ricordare che, nei limiti in cui l'applicazione, da parte della Commissione, del criterio del creditore privato implica valutazioni economiche complesse, proprio come l'applicazione del criterio dell'investitore privato, essa, secondo una costante giurisprudenza, è sottoposta ad un controllo limitato alla verifica del rispetto delle norme procedurali e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti considerati, dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti oppure di sviamento di potere (v., per analogia, sentenze della Corte 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 11, e 8 maggio 2003, cause riunite C-328/99 e C-399/00, Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione, Racc. pag. I-4035, punto 39; sentenza del Tribunale 11 luglio 2002, causa T-152/99, HAMSA/Commissione, Racc. pag. II-3049, punto 127).

151 Prima di procedere a tale esame, occorre respingere l'affermazione della Commissione secondo la quale, nella sentenza Tubacex, la Corte ha dichiarato che, in linea di principio, né gli accordi di rinegoziazione stipulati dalla TGPS né gli accordi di rimborso stipulati dal Fogasa costituiscono come tali un aiuto di Stato e che solo certe modalità di tali accordi possono essere sottoposti a un controllo alla luce delle regole in materia di aiuti di Stato. Come ha giustamente rimarcato la ricorrente, nella decisione impugnata nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, la Commissione aveva considerato che gli accordi stipulati tra tali due enti e le due imprese spagnole in questione presentavano elementi di aiuti di Stato solo in quanto il tasso d'interesse applicato era inferiore ai tassi di mercato. In tale causa, il Regno di Spagna, ricorrente, chiedeva l'annullamento solo di tale profilo della decisione. Alla Corte non veniva quindi chiesto se il fatto stesso di aver stipulato i detti accordi e le altre modalità ivi contenute potessero costituire un aiuto di Stato.

152 In realtà, spetta alla Commissione verificare, in ciascun singolo caso e sulla scorta delle circostanze della fattispecie, se la decisione della TGPS o del Fogasa di accettare la rinegoziazione dei debiti di un'impresa in difficoltà e le condizioni di tale rinegoziazione siano conformi al criterio del creditore privato.

153 Va aggiunto che l'argomento che la Commissione intende trarre dalla sentenza Tubacex non può, comunque, essere accolto. Infatti, nella presente causa, non solo si addebita alla TGPS e al Fogasa di avere stipulato accordi di rinegoziazione dei debiti con la Sniace, ma anche, e soprattutto, di aver tollerato che quest'ultima non li rispettasse.

154 Si evince sia dalla decisione impugnata sia dalle memorie della Commissione che quest'ultima per tre ragioni ritiene che la TGPS e il Fogasa si siano comportati, nella fattispecie, come un creditore privato.

155 In primo luogo, la Commissione opera un paragone tra il comportamento di tali due enti e quello dei creditori privati della Sniace. Essa trae argomento principalmente dal fatto che la TGPS e il Fogasa, avvalendosi del loro diritto d'astensione, non hanno partecipato all'accordo dell'ottobre 1996 e che, pertanto, a differenza di tali creditori privati, de facto non hanno rinunciato al 40 % dei loro crediti. Essa aggiunge che le condizioni di pagamento previste in tale accordo sono nettamente meno vantaggiose per i creditori privati di quelle convenute con la TGPS e il Fogasa (punti 24 e 25 della decisione 20 settembre 2000; punti 17, 52, 60, 65, 101 e 106 del controricorso, e punto 26 della controreplica).

156 Questo primo paragone è manifestamente errato. La TGPS e il Fogasa si trovavano, infatti, in una situazione diversa da quella dei creditori privati della Sniace. Bisogna ricordare a questo proposito che tali enti hanno il diritto di astenersi, che i loro crediti sono privilegiati e che essi dispongono di determinate garanzie, ossia diritti di pegno nel caso della TGPS e un'ipoteca nel caso del Fogasa. Inoltre, va rilevato che, al punto 26 della decisione 20 settembre 2000, la Commissione sottolinea essa stessa che «le condizioni degli operatori privati non erano necessariamente le stesse di quelle dei creditori pubblici, per quanto riguarda ad esempio il loro status, le garanzie ottenute e i diritti di astensione di cui godono gli enti pubblici» e che l'«approccio comparativo» tra tali due categorie di creditori non costituisce una corretta applicazione del criterio del creditore privato.

157 In secondo luogo, la Commissione invoca il fatto che la Banesto non ha proceduto all'esecuzione forzata dei propri crediti, anche se garantiti da ipoteca (punti 53 e 90 del controricorso, e punto 26 della controreplica).

158 È giocoforza constatare che tale secondo paragone non è palesemente più convincente del primo. Nessun elemento del fascicolo consente, infatti, di supporre che la Banesto si trovasse in una situazione paragonabile a quella della TGPS e del Fogasa. Al riguardo occorre notare che il fascicolo non contiene indicazioni, neppure sommarie, in merito alle circostanze che hanno accompagnato la decisione di tale banca di non procedere al recupero forzato dei propri crediti. In particolare, non vengono precisate le modalità di pagamento del debito della Sniace nei confronti della Banesto, né si precisa se la Sniace avesse fino ad allora rispettato o meno i suoi impegni contrattuali nei confronti della Banesto né se quest'ultima aveva, alla stregua della TGPS, tollerato un accumulo dei debiti nel corso degli anni. Per quanto riguarda quest'ultimo ente, occorre rilevare, inoltre, che, a differenza della Banesto, il suo credito non era garantito da ipoteca. Secondo le indicazioni fornite dal Regno di Spagna nelle sue memorie, la Sniace ha fornito garanzie sufficienti alla TGPS come contropartita della dilazione dei suoi debiti solo nel secondo semestre del 1998.

159 In terzo luogo, la Commissione afferma che, stipulando gli accordi di rinegoziazione e di rimborso di cui trattasi, la TGPS e il Fogasa hanno inteso «massimizzare le possibilità di recupero delle somme spettantigli senza subire perdite finanziarie» (punto 30 della decisione 20 settembre 2000). Al punto 29 della decisione 20 settembre 2000, rinviando alla sua decisione 28 ottobre 1998, essa precisa, quanto alla TGPS, che, «astenendosi dal ricorrere alle vie esecutive e quindi dal provocare la liquidazione della società, [tale ente] si è comportat[o] in modo tale da massimizzare le sue prospettive di recupero del debito».

160 È giocoforza constatare che tali affermazioni non sono in alcun modo provate. Da un lato, esse contraddicono direttamente quando affermato ripetutamente dalla Commissione che la TGPS e il Fogasa avevano privilegi e garanzie sufficienti,

cosicché niente li spingeva a procedere all'esecuzione forzata dei propri crediti. Dall'altro, la Commissione non aveva informazioni sufficienti per poter valutare in base ad una piena conoscenza dei fatti di causa le prospettive di redditività a termine e di ripresa della produzione della Sniace. Infatti, bisogna rilevare che il Regno di Spagna, invitato dal Tribunale, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento (v. precedente punto 38), a comunicare l'andamento dei risultati (giro di affari e profitti o perdite) e del volume d'indebitamento della Sniace dal 1991 al 2000, ha ammesso di non essere in possesso di tali dati. Considerate tali circostanze, non si può dar credito alla Commissione quando afferma che «il governo spagnolo ha (...) assicurato in modo credibile alla convenuta che la previdenza sociale aveva agito (...) allo scopo di tutelare la totalità dei diritti detenuti nei confronti della Sniace». Per giunta, la Commissione non disponeva di alcun piano di ristrutturazione credibile e realistico concernente la Sniace. Infatti, per quanto riguardo il piano di redditività formulato nell'agosto 1996, sia la Commissione che il Regno di Spagna hanno sottolineato più volte che esso non era accettabile e che non rispecchiava il comportamento delle autorità spagnole (v., in particolare, la decisione di avvio del procedimento ex art. 87, n. 2, CE e il punto 103 della decisione 28 ottobre 1998). Nel controricorso, la Commissione ha avuto persino cura di precisare che la sua valutazione non poteva fondarsi su tale piano di redditività (punto 68 del controricorso). Quanto al piano di ristrutturazione cui la Commissione fa riferimento al punto 70 del suo controricorso, è sufficiente rilevare che essa ammette, al medesimo punto, che non le è stato presentato. Al punto 102 della decisione 28 ottobre 1998, essa rileva, peraltro, che le autorità spagnole non hanno «presentato elementi di prova dell'esistenza di un piano di ristrutturazione valido». Interrogata circa quest'ultimo piano all'udienza, la Commissione ha confermato di non averne tenuto conto ai fini della decisione impugnata.

161 Da tutto quanto precede si deve dichiarare che la Commissione ha commesso un errore manifesto di valutazione concludendo che i comportamenti censurati della TGPS e del Fogasa soddisfacevano il criterio del creditore privato.

162 Ne consegue che il primo motivo è fondato e, pertanto, l'art. 1, n. 1, della decisione impugnata dev'essere annullato senza che occorra esaminare il secondo motivo.

Sulla domanda di produzione di documenti

163 Nel suo ricorso la ricorrente, fondandosi sull'art. 21 dello Statuto (CE) della Corte di giustizia (divenuto art. 24 dello Statuto della Corte di giustizia) e sull'art. 65 del regolamento di procedura, chiede al Tribunale d'invitare la Commissione a produrre le varie osservazioni presentate dal governo spagnolo in seguito al deposito della sua denuncia e all'avvio del procedimento ex art. 88, n. 2, CE.

164 Nella replica essa segnala che, con tale richiesta, intende chiaramente ottenere dal Tribunale l'adozione di una misura di organizzazione del procedimento conformemente all'art. 64, n. 4, del regolamento di procedura.

165 La Commissione e il Regno di Spagna si oppongono a tale richiesta. Essi affermano che la ricorrente la presenta come mezzo istruttorio, ai sensi dell'art. 65 del regolamento di procedura, ma senza precisare i fatti controversi che la produzione dei documenti dovrebbe dimostrare. Essi aggiungono che le osservazioni comunicate da uno Stato membro nell'ambito del procedimento amministrativo sono riservate.

166 Nella controreplica la Commissione rileva che, nella replica, la ricorrente ha ritirato l'istanza di mezzo istruttorio, sostituendola con un'istanza di misura di organizzazione del procedimento. Essa ne desume che la ricorrente, conformemente all'art. 87, n. 5, primo comma, del regolamento di procedura, dev'essere condannata alle spese inerenti al punto delle conclusioni cui avrebbe rinunciato.

167 La Commissione ha comunicato, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento adottate dal Tribunale (v. precedente punto 38), i vari documenti di cui la ricorrente aveva chiesto la produzione. Date tali circostanze, non occorre statuire su tale domanda divenuta priva di oggetto.

Sulle spese

168 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese anche quelle della ricorrente, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.

169 Il Tribunale considera che non occorre condannare la ricorrente alle spese relative al capo delle conclusioni dirette a chiedere l'adozione di mezzi istruttori, cui quest'ultima avrebbe rinunciato nella replica. È evidente, infatti, che, fin dall'inizio, la ricorrente intendeva ottenere dal Tribunale di imporre la produzione di taluni documenti come misure di organizzazione del procedimento, e non come mezzo istruttorio. La precisazione effettuata dalla ricorrente a tale proposito nella sua replica va intesa non come una rinuncia, ma come una rettifica di un mero errore nell'individuare la disposizione applicabile del regolamento di procedura.

Per questi motivi

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **L'art. 1, n. 1, della decisione della Commissione 28 ottobre 1998, 1999/395/CE, relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Spagna a favore di Sniace SA, situata a Torrelavega (Cantabria), come modificata dalla decisione della Commissione 20 settembre 2000, 2001/43/CE, è annullato.**

2) **La Commissione sopporterà, oltre alle proprie, anche le spese della ricorrente.**

3) **Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Legal Martins Ribeiro

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 ottobre 2004.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

R. García-Valdecasas