SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

17 maggio 2011 *

Nella causa T-1/08,

Buczek Automotive sp. z o.o., con sede in Sosnowiec (Polonia), rappresentata inizialmente dall'avv. T. Gackowski, successivamente dall'avv. D. Szlachetko-Reiter e infine dall'avv. J. Jurczyk,

ricorrente,

sostenuta da:

Repubblica di Polonia, rappresentata inizialmente dal sig. M. Niechciała, successivamente dalla sig.ra M. Krasnodębska-Tomkiel e dal sig. M. Rzotkiewicz, in qualità di agenti,

interveniente,

* Lingua processuale: il polacco.

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente dai sigg. K. Gross, M. Kaduczak, dalle sig.re A. Stobiecka-Kuik e K. Herrmann, successivamente dalle sig.re Stobiecka-Kuik, Herrmann e dal sig. T. Maxian Rusche, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto il parziale annullamento della decisione della Commissione 23 ottobre 2007, 2008/344/CE, relativa all'aiuto di Stato C 23/06 (ex NN 35/06) concesso dalla Polonia a favore del produttore di acciaio Gruppo Technologie Buczek (GU 2008, L 116, pag. 26),

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto dalle sig.re I. Pelikánová, presidente, K. Jürimäe (relatore) e dal sig. S. Soldevila Fragoso, giudici,

cancelliere: sig.ra K. Pocheć, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 settembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

Evoluzione della situazione della TB e delle sue controllate, BA e HB, tra il 2001 e il 2006

1 La ricorrente, Buczek Automotive sp. z o.o. (in prosieguo: la «BA»), società avente sede in Polonia, opera nel settore della produzione di tubi ad uso principalmente automobilistico. Al momento dei fatti controversi, la BA era controllata dalla Technologie Buczek SA (in prosieguo: la «TB»), fabbricante di tubi parimenti stabilita in Polonia. La TB possedeva diverse altre controllate tra cui la Huta Buczek sp. z o.o. (in prosieguo: la «HB»), attiva nella produzione di cilindri.

2 A partire dal 2001, la TB ha dovuto far fronte a debiti crescenti. I creditori pubblici della TB erano costituiti dai seguenti enti: lo Zakład Ubezpieczeń Społecznych (in prosieguo: lo «ZUS»), che è l'ente polacco di previdenza sociale, il Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, che è il fondo nazionale per il reinserimento delle persone portartrici di handicap, l'Erario e il Comune di Sosnowiec (Polonia). La TB era anche debitrice di creditori privati, tra cui la Eurofaktor S.A. (in prosieguo: la «EF»). I crediti di quest'ultima verso la TB si elevavano a circa zloty polacchi (PLN) 35 milioni, raggiungendo così un importo più elevato dell'insieme dei crediti pubblici, cosicché tale società era la principale creditrice della TB.

3 Nel 2002, la TB ha elaborato un piano di ristrutturazione per fare fronte alle sue difficoltà finanziarie. In base a tale piano, la TB è divenuta ammissibile al beneficio di un aiuto di Stato a titolo del programma nazionale di ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca, nell'ambito del quale la Repubblica di Polonia ha previsto la concessione di aiuti di Stato a detta industria ai fini della sua ristrutturazione, per il periodo che va dal 1997 al 2006. Il programma nazionale di ristrutturazione è stato approvato dal protocollo n. 8 sulla ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca (GU 2003, L 236, pag. 948; in prosieguo: il «protocollo n. 8»), il quale costituisce parte integrante dell'Atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica d'Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, delle Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca, e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33), in conformità all'art. 60 di tale Atto.

4 Il piano di ristrutturazione della TB prevedeva diversi tipi di aiuto, tra cui aiuti all'occupazione, aiuti alla ricerca e allo sviluppo, nonché misure di ristrutturazione finanziaria sotto forma di cancellazione o di rateizzazione dei debiti della TB nei confronti degli enti pubblici.

5 Le misure di ristrutturazione finanziaria non sono tuttavia mai state autorizzate, in quanto non ricorrevano due condizioni essenziali previste rispettivamente dal protocollo n. 8 e dalla legislazione polacca e il debito della TB non è stato né cancellato né rateizzato.

6 Tra il 2004 e il 2006, quindi, gli enti pubblici citati al precedente punto 2 hanno adottato provvedimenti diretti a recuperare le somme loro dovute dalla TB. Così, conformemente alle disposizioni dell'ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postepowaniu egzekucyjnym w administracji (legge 17 giugno 1966 relativa alle procedure esecutive dell'amministrazione), lo ZUS, il Comune di Sosnowiec e l'Erario hanno svolto atti esecutivi sul patrimonio della TB, come il pignoramento di conti bancari, di crediti o di tesoreria. Inoltre, in forza dell'art. 66 dell'ordynacja podatkowa (legge recante codice tributario) 19 agosto 1997, il Comune di Sosnowiec ha ottenuto a proprio favore

il trasferimento della proprietà di taluni attivi, in particolare di parcelle di terreno appartenenti alla TB. Parallelamente alle misure di recupero, al fine di garantire i propri crediti, gli enti pubblici hanno inoltre ottenuto garanzie sugli attivi della TB. In particolare, lo ZUS ha costituito ipoteche per un importo di PLN 25 milioni e deteneva pegni sugli attivi di produzione della TB per un valore di circa PLN 12 milioni. Infine, sul fondamento dell'art. 112 dell'ordynacja podatkowa, lo ZUS di Sosnowiec ha del pari tentato senza successo di recuperare i suoi crediti presso la HB.

7 Il 1º gennaio 2006, la BA ha concluso con la TB un contratto di leasing avente ad oggetto determinati attivi di produzione il cui valore si elevava a PLN 6 383 000. Tale contratto è stato concluso a tempo indeterminato. In esso era previsto che la BA pagasse alla TB, IVA esclusa, PLN 258 000 al mese. Inoltre, nel luglio 2006, la BA ha beneficiato di un aumento di capitale di PLN 1 550 000.

8 Nel 2005 e nel 2006, la TB ha proceduto ad un aumento del capitale della HB effettuando diversi apporti di capitale per un importo totale di PLN 14 811 600. Tali apporti di capitale hanno assunto la forma di un conferimento di attivi immobilizzati corrispondenti a materiale di fonderia, al conferimento di una somma di denaro, a compensazioni di crediti, a un conferimento di beni immateriali e diritti. Per ciascun aumento di capitale la TB riceveva titoli della HB.

9 Il 16 agosto 2006, la TB è stata dichiarata fallita, ma è stata autorizzata a continuare ad esercitare un'attività economica.

Procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione

10 Nel 2005, una valutazione indipendente realizzata nel contesto dell'attuazione del controllo sull'esecuzione del protocollo n. 8 ha rivelato un aumento degli obblighi

finanziari della TB verso creditori pubblici e assenza di redditività. Con lettere del 29 marzo, del 1º agosto e del 2 dicembre 2005, la Commissione delle Comunità europee ha chiesto informazioni supplementari alle autorità polacche. Queste ultime hanno risposto con lettere del 23 giugno, del 28 settembre 2005 nonché del 14 febbraio 2006.

11 Con lettera del 7 giugno 2006, la Commissione ha notificato alla Repubblica di Polonia la sua decisione di avviare il procedimento di indagine formale previsto dall'art. 88, n. 2, CE. Tale decisione è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 19 agosto 2006 (GU C 196, pag. 23). In tale decisione, la Commissione ha invitato le parti interessate a presentare le loro osservazioni. A tale invito ha risposto soltanto la Repubblica di Polonia.

12 Al termine del procedimento di indagine formale, la Commissione ha adottato la decisione 23 ottobre 2007, 2008/344/CE, relativa all'aiuto di Stato C 23/06 (ex NN 35/06) concesso dalla Polonia a favore del produttore di acciaio Gruppo Technologie Buczek (GU 2008, L 116, pag. 26; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

13 Nella decisione impugnata la Commissione ha constatato che, nel 2005 e nel 2006, la TB aveva proceduto ad una ristrutturazione del gruppo e aveva ceduto due attività redditizie: la produzione di cilindri in acciaio cromato, trasferita alla HB, e la produzione di tubi d'acciaio, rivestiti di alluminio, nonché di tubi cromati, trasferita alla BA.

14 Essa ha parimenti osservato, per quanto riguarda i crediti delle pubbliche autorità nei confronti della TB, che, anche se erano state adottate da tali autorità misure di recupero richieste dalla legge e altre misure come la costituzione di ipoteche, i rimborsi effettuati dalla TB erano, nel 2004, insignificanti. A tal proposito ha sottolineato che, fin dalla fine del 2004, era evidente che la TB non era più in grado di onorare né i suoi debiti né i suoi impegni correnti. Orbene, secondo la Commissione, le autorità polacche possedevano solide garanzie che avevano la possibilità di trasformare in liquidità attraverso la procedura fallimentare. Quindi, l'uso di tali garanzie sembrava, secondo

la Commissione, più ragionevole, dal punto di vista di un ipotetico creditore privato, che non la ristrutturazione.

15 La Commissione ha concluso che le autorità polacche avevano rinunciato all'esecuzione forzata per un importo di PLN 20 761 643. Essa ha aggiunto che, in quanto la rinuncia all'esecuzione forzata aveva avuto lo stesso effetto della concessione al beneficiario della totalità dell'importo non rimborsato, il vantaggio così ottenuto riguardava un importo di PLN 20 761 643 ricevuto a partire dal 1º gennaio 2005. Essa ha inoltre considerato che la BA e la HB avessero beneficiato dell'aiuto, e che la TB non avesse conservato al suo interno l'aiuto poiché il difetto di esecuzione forzata le aveva consentito di proseguire la sua attività economica e di organizzare la propria ristrutturazione interna.

16 Alla luce di quanto precede, all'art. 1 della decisione impugnata, la Commissione dichiara incompatibile con il mercato comune l'aiuto di Stato dell'importo di PLN 20 761 643 illegalmente concesso dalla Repubblica di Polonia al gruppo Technologie Buczek (in prosieguo: il «gruppo TB»).

17 All'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata, la Commissione ordina alla Repubblica di Polonia il recupero di detta somma, aumentata degli interessi moratori, con la precisazione che tale recupero dovrà essere eseguito presso le controllate HB e BA, in proporzione dell'aiuto che esse hanno effettivamente ricevuto, cioè presso la HB per l'importo di PLN 13 578 115, e presso la BA per l'importo di PLN 7 183 528.

18 Secondo gli artt. 4 e 5 della decisione impugnata, la Repubblica di Polonia è tenuta ad attuare detta decisione nei quattro mesi successivi alla sua notifica e ad informare la Commissione, entro due mesi a partire dalla sua notifica, delle misure prese per conformarvisi.

19 Ai sensi del suo art. 6, destinataria della decisione impugnata è la Repubblica di Polonia.

Procedimento e conclusioni delle parti

20 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 gennaio 2008, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

21 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha proposto una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

22 Con ordinanza del presidente del Tribunale 14 marzo 2008, causa T-1/08 R, Buczek Automotive/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), la domanda di provvedimenti provvisori è stata respinta e le spese sono state riservate.

23 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 18 marzo 2008, la Repubblica di Polonia ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente.

24 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione del Tribunale 13 maggio 2008, la Repubblica di Polonia è stata ammessa ad intervenire.

25 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione del Tribunale 4 maggio 2009, la presente causa è stata riunita alla causa T-440/07, Huta Buczek/Commissione, nonché alla causa T-465/07, Technologie Bukzec/Commissione, ai fini della fase orale del procedimento e della decisione.

26 Con lettere depositate nella cancelleria del Tribunale rispettivamente il 28 aprile e il 30 agosto 2010, le ricorrenti nelle cause T-440/07 e T-465/07 hanno informato il Tribunale della loro rinuncia agli atti.

27 Con ordinanze del presidente della Seconda Sezione del Tribunale, rispettivamente, 7 luglio e 3 settembre 2010, le cause T-440/07 e T-465/07 sono state cancellate dal ruolo del Tribunale.

28 La ricorrente, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, chiede che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 1 e l'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata;

— in subordine, annullare l'art. 1 e l'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata, nella parte in cui la Commissione vi dispone il recupero di un importo di PLN 7 183 528 presso la ricorrente;

— annullare gli artt. 4 e 5 della decisione impugnata, nei limiti in cui tali articoli riguardano il recupero dell'aiuto presso la ricorrente;

— condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile, in quanto la ricorrente chiede l'annullamento di disposizioni che non la riguardano direttamente e individualmente;

— respingere gli altri elementi del ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

30 La Commissione afferma che il primo capo delle conclusioni è irricevibile perché manca l'interesse ad agire della ricorrente per l'annullamento dell'art. 1 e dell'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata. Tali disposizioni sarebbero infatti rivolte alla Repubblica di Polonia e riguarderebbero il gruppo TB. Orbene, la Commissione è del parere che la ricorrente, essendo soltanto un'entità del gruppo TB e non avendo presentato una procura ad litem a nome del gruppo, non soddisfi i presupposti di cui all'art. 230 CE.

31 La ricorrente contesta le affermazioni della Commissione ed asserisce di avere interesse ad agire avverso l'art. 1 e l'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata. Essa ricorda infatti che, sebbene la ricorrente non sia nominata nel testo dell'art. 1 della decisione impugnata, in esso si tratta del gruppo TB. Orbene, il gruppo TB sarebbe definito dalla Commissione alla luce di criteri economici e ignorando il fatto che le diverse entità che lo compongono siano giuridicamente distinte. Dall'analisi della Commissione deriverebbe che l'importo dell'aiuto fissato per tutto il gruppo avrebbe un'incidenza sulle somme che devono essere recuperate presso la ricorrente.

32 La Repubblica di Polonia contesta l'argomentazione della Commissione secondo la quale la ricorrente sarebbe dotata di interesse ad agire soltanto qualora disponesse di una procura ad litem a nome delle altre entità del gruppo TB oppure della Repubblica di Polonia. Secondo la Repubblica di Polonia, l'art. 1 della decisione impugnata riguarda il gruppo TB, di cui la ricorrente fa parte, e, di conseguenza, l'importo dell'aiuto fissato per il gruppo ha un'incidenza sulla parte di esso che la ricorrente dovrà rimborsare. Pertanto, la Repubblica di Polonia è dell'opinione che, tenuto conto della struttura della decisione e della natura inscindibile del suo contenuto, il Tribunale sia tenuto ad esaminarla nella sua interezza.

Giudizio del Tribunale

33 Nell'ambito del primo capo delle conclusioni, la ricorrente chiede l'integrale annullamento dell'art. 1 e dell'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata e non, come essa fa nell'ambito del secondo capo delle conclusioni, nei limiti in cui la Commissione vi ordina il recupero nei suoi confronti dell'importo di PLN 7 183 528. La Commissione considera sostanzialmente che il primo capo delle conclusioni deve essere dichiarato irricevibile per difetto di interesse ad agire.

34 A tal riguardo, va ricordato che, secondo costante giurisprudenza, un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove il ricorrente abbia interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Tale interesse presuppone che l'annullamento dell'atto impugnato possa produrre di per sé conseguenze giuridiche e che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (v. ordinanza del Tribunale 30 aprile 2007, causa T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg/Commissione, Racc. pag. II-1195, punto 96 e la giurisprudenza ivi citata).

35 L'art. 1 della decisione impugnata dichiara incompatibile con il mercato comune l'aiuto di Stato illegalmente concesso per l'importo di PLN 20 761 643 al gruppo TB. Orbene, al punto 124 nonché all'art. 3, n. 1, della decisione impugnata, la Commissione constata che la restituzione dell'aiuto deve essere pretesa presso i suoi beneficiari, cioè la ricorrente e la HB. Qualora l'art. 1 venisse annullato, il fondamento dell'obbligo di restituzione imposto, tra l'altro, alla ricorrente verrebbe meno. Ne consegue che quest'ultima ha interesse ad ottenere l'annullamento dell'integralità dell'art. 1 della decisione impugnata.

36 Va per contro osservato che l'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata fissa gli importi da recuperare rispettivamente presso la ricorrente e presso la HB. La Commissione ha precisato, al punto 131 della decisione impugnata, il modo in cui tali importi erano stati calcolati. Da tale punto risulta che, in un primo momento, essa ha preso in considerazione le risorse effettivamente trasferite dalla TB alla ricorrente ed alla HB, cioè rispettivamente PLN 7,833 milioni e PLN 14,81 milioni. In un secondo momento essa ha constatato che l'importo cumulato di dette risorse, cioè PLN 22,643 milioni, superava l'importo totale dell'aiuto concesso. In un terzo momento, essa ha ricondotto l'importo totale da rimborsare all'importo dell'aiuto concesso ed ha proporzionalmente diminuito l'importo dovuto rispettivamente dalla ricorrente e dalla HB. La ricorrente e la HB, poiché hanno rispettivamente ottenuto il 34,6 % e il 65,4 % delle risorse trasferite, sono state dichiarate obbligate a pagare il 34,6 % e il 65,4 % dell'importo totale da rimborsare, cioè PLN 7 183 528 e PLN 13 758 115.

37 Considerate le spiegazioni fornite al punto 131 della decisione impugnata, qualora tale decisione venisse annullata con riferimento all'importo dovuto dalla HB, la Commissione potrebbe reclamare presso la ricorrente la restituzione dell'importo delle risorse effettivamente trasferite dalla TB e di cui essa ha fruito, cioè PLN 7,833 milioni.

38 Pertanto, sebbene la ricorrente abbia interesse ad ottenere l'annullamento dell'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata, nei limiti in cui la Commissione ordina presso di lei il recupero di un importo di PLN 7 183 528, non si può ritenere che essa abbia del pari interesse a veder annullare l'integralità dell'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata.

39 Ne consegue che occorre accogliere parzialmente l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione per quanto riguarda il primo capo della conclusioni e dichiarare irricevibile detto capo nei limiti in cui la ricorrente vi chiede l'integrale annullamento dell'art. 3, nn. 1 e 3, della decisione impugnata.

Nel merito

40 A sostegno del suo ricorso la ricorrente solleva sei motivi. Essi sono attinenti, il primo, ad una violazione dell'art. 87, n. 1, CE e dell'art. 88, n. 2, CE, il secondo, ad una violazione dell'art. 253 CE e dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), il terzo, ad una violazione dell'art. 5 CE, il quarto, ad una violazione del principio della certezza del diritto, il quinto, ad una violazione del diritto di proprietà e, infine, il sesto, ad uno sviamento di potere.

Argomenti delle parti

41 Nell'ambito della prima parte del primo motivo, la ricorrente, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, afferma che la Commissione ha violato l'art. 87, n. 1, CE, qualificando erroneamente come aiuto incompatibile con il mercato comune l'esistenza di debiti di natura pubblica. Secondo la ricorrente, non sussiste nella fattispecie nessuna delle quattro condizioni — intervento dello Stato o mediante risorse dello Stato, vantaggio, pregiudizio arrecato agli scambi tra Stati membri e distorsione della concorrenza — perché una misura possa essere qualificata aiuto di Stato.

42 In primo luogo, con riferimento alla condizione relativa all'intervento dello Stato, la ricorrente fa, per primo, valere che le autorità polacche non hanno mai concesso riduzioni del debito della TB, ma hanno, al contrario, adottato tutti i provvedimenti necessari all'esecuzione dei loro crediti.

43 Per secondo, la ricorrente contesta l'analisi realizzata dalla Commissione nella decisione impugnata al fine di stabilire se le pubbliche autorità polacche si fossero comportate come un ipotetico creditore privato. Al riguardo, anzitutto, la ricorrente asserisce che è falsa l'affermazione formulata dalla Commissione al punto 91 della decisione impugnata, secondo cui il creditore privato avrebbe scelto di realizzare le garanzie di cui era titolare nell'ambito di una procedura fallimentare, piuttosto che lasciare la TB procedere alla sua ristrutturazione, in quanto:

— il procedimento di recupero attuato ha permesso di ottenere progressivamente il pagamento delle somme dovute;

— le procedure fallimentari sono procedure lunghe e la liquidazione del patrimonio del debitore deve essere preceduta da un insieme di provvedimenti adottati dal curatore fallimentare e dal commissario liquidatore, la maggior parte dei quali è soggetta a ricorso, il che può eventualmente ritardare di un periodo altrettanto lungo la data del pagamento delle somme dovute;

— la procedura fallimentare genera essa stessa costi che riducono la massa destinata a soddisfare i creditori;

— non tutte le garanzie di cui erano titolari gli enti pubblici erano di primo grado.

44 La ricorrente aggiunge, nella replica, che la valutazione della Commissione secondo cui, se una domanda di avvio della procedura fallimentare fosse stata depositata nel 2004, i crediti sarebbero già stati recuperati, è basata su una valutazione a posteriori che tiene conto di avvenimenti che si sono prodotti successivamente e dei quali le autorità non avevano conoscenza all'atto di decidere le modalità di esecuzione. Nella fattispecie, la ricorrente chiarisce che le autorità polacche hanno tenuto conto, da una parte, del rischio che la procedura fallimentare sfociasse in un saldo solo parziale dei debiti e, dall'altra, del fatto che la dichiarazione di fallimento ha l'effetto di estinguere le procedure esecutive in corso.

45 La ricorrente osserva poi che il comportamento di un ipotetico creditore privato dovrebbe essere nella fattispecie stabilito sulla base degli atti intrapresi dai creditori privati della TB, segnatamente quelli del suo creditore più importante, cioè la EF. La ricorrente fa valere, al riguardo, che, sebbene la EF disponesse di solidissime garanzie reali sotto forma di ipoteche immobiliari e di pegni iscritti su beni mobili, essa non ha chiesto che la TB fosse dichiarata insolvente, ma ha ritenuto che il procedimento di recupero le conferisse maggiori possibilità di ottenere il pagamento dei suoi crediti.

46 Infine, la ricorrente sostiene che l'affermazione della Commissione al punto 96 della decisione impugnata, secondo cui a partire dalla fine del 2004 era evidente che la TB non avrebbe riacquistato redditività, è errata. La ricorrente ricorda infatti che, ai punti 57 e 14 della decisione impugnata, la Commissione ha affermato che la TB percepiva canoni a corrispettivo della locazione di una parte degli elementi del suo attivo. Inoltre, la Commissione non contesterebbe il fatto che i titoli della HB, società beneficiaria, comparivano all'attivo della TB, con l'implicazione che quest'ultima

poteva fare assegnamento su redditi a titolo di dividendi. Inoltre, contrariamente a quanto affermerebbe la Commissione al punto 94 della decisione impugnata, la TB avrebbe mantenuto fino alla fine del 2006 un'attività produttiva.

47 Per terzo, la ricorrente fa valere che tutti i debiti pubblici della TB nonché gli interessi e le spese di esecuzione sono stati onorati, nell'ambito della procedura fallimentare della TB.

48 In secondo luogo, la Commissione non indicherebbe affatto sotto quale profilo la TB avrebbe tratto vantaggio dall'aiuto di cui trattasi. Al contrario, le azioni intraprese dalle autorità polacche avrebbero prodotto un graduale aggravamento delle difficoltà finanziarie della TB.

49 In terzo luogo, la ricorrente afferma che la Commissione non ha nemmeno dimostrato che l'aiuto di cui trattasi abbia pregiudicato gli scambi tra Stati membri oppure falsato o minacciato di falsare la concorrenza.

50 Anzitutto, la Repubblica di Polonia aggiunge che, per quanto riguarda i provvedimenti di recupero adottati dalle autorità polacche, il periodo che si estende dal momento a partire dal quale l'esecuzione forzata è divenuta legalmente possibile fino al momento in cui la Commissione ritiene che detta esecuzione si sia conclusa, cioè il 31 dicembre 2004, è assai breve e, comunque, insufficiente per recuperare crediti o per concludere che il recupero di tali crediti è impossibile per le vie ordinarie di esecuzione e che è necessario depositare una domanda di dichiarazione di fallimento.

51 La Repubblica di Polonia fa poi osservare che la decisione impugnata è priva di qualsiasi logica, in quanto la Commissione vi asserisce che l'aiuto di Stato è stato concesso il 31 dicembre 2004, ma giustifica tale data invocando i provvedimenti presi dalle autorità polacche nel 2005 e nel 2006. Orbene, per poter concludere che l'aiuto è stato concesso alla TB il 31 dicembre 2004, la Commissione avrebbe dovuto basarsi soltanto sulla situazione in atto in quel momento e sulle informazioni accessibili a quella data.

52 Infine, per quanto riguarda il criterio dell'ipotetico creditore privato, la Repubblica di Polonia fa in particolare osservare che la Commissione non ha condotto analisi economiche approfondite e idonee a consentirle di concludere che le autorità polacche avrebbero recuperato una parte più ingente dei loro crediti più rapidamente se, verso la fine del 2004, avessero avviato un'azione di declaratoria di fallimento. Inoltre, secondo la Repubblica di Polonia, la Commissione sembra dimenticare che la procedura di fallimento non dà luogo alla soddisfazione immediata dei creditori e genera spese, il che diminuisce di pari importo l'ammontare disponibile da ripartire tra essi.

53 In primo luogo, per quanto riguarda la questione del recupero dei crediti pubblici, la Commissione ribatte, per primo, che non vi è stato né un recupero razionale dei crediti pubblici né ottimizzazione di tale recupero e che la ricorrente trascura il fatto che i provvedimenti adottati dalle autorità polacche sono stati inefficaci. Infatti, le misure adottate da queste ultime avrebbero condotto soltanto al recupero di una parte trascurabile dei crediti e non avrebbero contribuito alla riduzione del debito globale della TB. Al contrario, in pratica, esse avrebbero costituito un finanziamento costante nonché un sostegno operativo per la TB, che avrebbe così potuto proseguire un'attività non redditizia, mentre le dette autorità avrebbero potuto proporre istanza di fallimento, che avrebbe consentito un'esecuzione efficace delle garanzie detenute sugli attivi della TB, in particolare tenuto conto del fatto che tali garanzie erano di primo grado.

54 La Commissione afferma, inoltre, che il suo punto di vista è corroborato dalla giurisprudenza in base alla quale sussiste aiuto di Stato qualora un credito non sia stato effettivamente recuperato. Infatti, la tolleranza da parte delle pubbliche autorità del mancato rimborso dei debiti ridurrebbe i costi normali dell'impresa e, pur senza costituire una sovvenzione in senso stretto, ne avrebbe lo stesso carattere ed effetti identici.

55 Per secondo, la Commissione sostiene che, se il vantaggio selettivo risulta da disposizioni nazionali inefficaci, la responsabilità di ciò grava sulla Repubblica di Polonia. Quest'ultima, essendo la destinataria della decisione impugnata, avrebbe l'obbligo di applicarla avvalendosi di tutti i provvedimenti a sua disposizione, ivi inclusi provvedimenti di natura legislativa.

56 Per terzo, la Commissione afferma che gli argomenti della ricorrente sono contraddittori, in quanto essa sostiene, da una parte, che le autorità polacche hanno adottato tutte le misure legislative al fine di recuperare le somme dovute e, dall'altra, che le medesime autorità volontariamente non hanno proceduto al recupero immediato dei debiti, allo scopo di recuperare la totalità della somma dovuta aumentata degli interessi moratori.

57 Per quarto, per quanto riguarda l'affermazione della Repubblica di Polonia secondo cui la Commissione avrebbe dovuto basarsi soltanto sulla situazione in atto al 31 dicembre 2004 e sulle informazioni accessibili a tale data, la Commissione ricorda che l'aiuto di Stato non è un provvedimento unico di concessione di un importo finanziario determinato. Detto aiuto deriverebbe dall'assenza di un recupero crediti effettivo. Sarebbe pertanto logico che esso inizi in un momento preciso e duri per tutto il tempo in cui non vi è recupero effettivo. La durata di siffatto aiuto dovrebbe quindi essere giustificata dal proseguimento dell'inerzia dopo il suo inizio e non soltanto da atti anteriori, come vorrebbe la Repubblica di Polonia.

58 In secondo luogo, con riferimento al pagamento degli interessi, la Commissione sostiene che, nel caso dei debiti pubblici, il computo degli interessi deve essere fatto indipendentemente dalla volontà dei creditori ed è obbligatorio. Rinunciare al computo ed alla riscossione degli interessi avrebbe rappresentato un aiuto supplementare.

59 In terzo luogo, quanto allo stabilire se le autorità polacche si siano comportate come un ipotetico creditore privato, la Commissione obietta, per primo, che il fatto che un aiuto alla ristrutturazione sia stato inizialmente concesso alla TB rende impossibile l'esame dei provvedimenti adottati dalle autorità polacche dal punto di vista dell'ipotetico creditore privato, in quanto tale creditore non tollererebbe che venisse concesso alla TB l'annullamento del debito iniziale.

60 Per secondo, la Commissione sostiene che un creditore privato non avrebbe agito allo stesso modo delle autorità polacche in un'analoga situazione. Infatti, secondo la Commissione, il creditore privato è incline ad accettare il rinvio del termine di rimborso del debito ad un'impresa in difficoltà oppure un accordo in materia di ristrutturazione di tale impresa soltanto se ciò gli procura un vantaggio economico. Orbene, nella fattispecie, la Commissione afferma di aver dimostrato, nella decisione impugnata, che, fin dal gennaio 2004, la TB era insolvente e che non era verosimile che essa ridivenisse redditizia, il che significa che il creditore privato avrebbe, in tale situazione, deciso il recupero dei crediti fin dal 2004.

61 Tuttavia, la Commissione precisa che il creditore privato non si accontenterebbe di una qualsivoglia misura di recupero, ma avrebbe trovato interesse soltanto in quelle misure idonee a risultare efficaci. Il creditore privato avrebbe quindi esaminato se la realizzazione delle garanzie in suo possesso, nell'ambito di una procedura fallimentare, avrebbe dato luogo ad un rimborso maggiore che non nell'ambito della procedura di recupero crediti. Orbene, la Commissione osserva, nella fattispecie, anzitutto che il recupero non ha condotto al rimborso dei debiti della TB, in quanto l'aumento del loro volume è sempre stato più ingente delle somme recuperate, poi, che le possibilità della TB di ritrovare la redditività erano significativamente ridotte e, infine, che lo

ZUS disponeva di garanzie equivalenti all'importo dei debiti della TB. Ne deriva, secondo la Commissione, che il creditore privato che si trovasse nelle condizioni dello ZUS non avrebbe avuto nessuna ragione di continuare ad attendere l'esecuzione dei crediti.

62 Per terzo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente relativo al comportamento della EF, la Commissione sostiene che, da una parte, esso deve essere respinto perché non è stato proposto nel corso del procedimento di indagine e, dall'altra, la EF non è affidabile come creditrice privata di riferimento.

63 Per quarto, con riferimento all'argomento della Repubblica di Polonia relativo all'assenza di analisi economiche approfondite, la Commissione ribatte, sulla base del punto 91 della decisione impugnata e della sentenza del Tribunale 21 ottobre 2004, causa T-36/99, Lenzing/Commissione (Racc. pag. II-3597), che la dimostrazione della preminenza del procedimento fallimentare sulle altre forme di recupero non era necessaria, in quanto le autorità polacche non avevano sfruttato tutte le misure di recupero pur essendovi tenute.

64 In quarto luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui gli arretrati di debiti pubblici sono stati onorati, nell'ambito della procedura fallimentare, la Commissione obietta che il recupero dei crediti pubblici presso la TB non consentirà l'eliminazione di ogni distorsione concorrenziale, in conformità all'art. 88, n. 2, CE. Infatti, risulterebbe da costante giurisprudenza che il recupero degli aiuti è diretto a ripristinare sul mercato la situazione anteriore all'attribuzione degli aiuti stessi. Tale obiettivo sarebbe conseguito a partire da quando gli aiuti illegittimi sono stati restituiti dal beneficiario e quest'ultimo ha perduto il vantaggio sul mercato di cui aveva fruito rispetto ai suoi concorrenti. Orbene, nella fattispecie, poiché il vantaggio concorrenziale sarebbe stato trasferito dalla TB alla BA e alla HB, condizioni concorrenziali eque potrebbero essere restaurate soltanto mediante il rimborso dell'aiuto da parte della BA e della HB.

Giudizio del Tribunale

65 Conformemente all'art. 87, n. 1, CE, «salvo 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».

66 La qualificazione come aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE richiede che sussistano tutti i presupposti previsti dalla disposizione. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi fra Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio al suo beneficiario, favorendo talune imprese o talune produzioni. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (v. sentenza del Tribunale 22 febbraio 2006, causa T-34/02, Le Levant 001 e a./Commissione, Racc. pag. II-267, punto 110 e giurisprudenza ivi citata).

67 Più precisamente, per quanto riguarda la condizione relativa all'intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, la giurisprudenza ha riconosciuto che soltanto i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse dello Stato sono considerati aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (sentenza della Corte 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 58).

68 Per quanto riguarda l'esistenza di un vantaggio, si deve ricordare anzitutto che, secondo costante giurisprudenza, la nozione di aiuto di Stato è più ampia di quella di sovvenzione, dato che essa vale a designare non solo prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi statali che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza

essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la natura e producono effetti identici (v. sentenza della Corte 8 maggio 2003, cause riunite C-328/99 e C-399/00, Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione, Racc. pag. I-4035, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

69 Sempre secondo una giurisprudenza costante, poi, l'art. 87 CE non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti (v. sentenza della Corte 12 ottobre 2000, causa C-480/98, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-8717, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

70 Infine, è stato dichiarato che, per valutare se una misura statale costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE, si deve determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (sentenza della Corte 29 giugno 1999, causa C-256/97, DM Transport, Racc. pag. I-3913, punto 22). A tale scopo, per quanto riguarda i crediti pubblici non recuperati, gli enti pubblici di cui trattasi devono essere raffrontati ad un creditore privato che intende ottenere il pagamento di somme che gli sono dovute da un debitore che conosce difficoltà finanziarie (sentenza del Tribunale 11 luglio 2002, causa T-152/99, HAMSA/Commissione, Racc. pag. II-3049, punto 167).

71 È alla luce di tali principi che occorre verificare se, nella fattispecie, la Commissione abbia correttamente applicato la nozione di aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

72 In primo luogo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che le misure di cui trattasi non sono costitutive di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto, dato che le autorità polacche non hanno mai concesso una riduzione del debito alla TB ed hanno adottato tutte le misure necessarie al recupero dei loro crediti, la condizione relativa all'intervento non ricorre.

73 Va constatato che, sebbene la ricorrente invochi l'assenza di intervento dello Stato, i suoi argomenti si concentrano sostanzialmente sulla questione dell'esistenza di un vantaggio concesso dagli enti pubblici di cui al precedente punto 2. I suoi argomenti, infatti, non sono in alcun modo intesi a provare che il vantaggio che si asserisce concesso alla TB non lo sia stato, né direttamente né indirettamente, mediante risorse dello Stato, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 67. Essi sono diretti esclusivamente a dimostrare che i provvedimenti esaminati dalla Commissione nella decisione impugnata non possono essere considerati un vantaggio. Occorre, quindi, stabilire se ricorra, nella fattispecie, la condizione relativa all'esistenza di un vantaggio.

74 Occorre rilevare al riguardo che, in contrasto con quanto asserito dalla ricorrente, la Commissione non contesta che le autorità polacche non abbiano né ridotto né rateizzato i debiti pubblici della TB. Risulta così dalla decisione impugnata, e segnatamente dai suoi punti 38-40, che la Commissione era pienamente consapevole del fatto che le autorità polacche avevano adottato le misure previste dalla legge dirette al recupero dei loro crediti, come il pignoramento dei conti bancari, la costituzione di ipoteche e di pegni, nonché il trasferimento della proprietà di taluni attivi. Nel corso dell'udienza del 7 settembre 2010, la Commissione ha precisato di aver ritenuto, ai fini dell'adozione della decisione impugnata, che il recupero intrapreso dagli enti pubblici di cui al precedente punto 2 fosse stato inefficace, considerata l'evoluzione al rialzo dell'indebitamento della TB, e che il mancato recupero effettivo dei crediti pubblici dovesse essere assimilato ad una riduzione o ad una rateizzazione dei debiti.

75 Nondimeno, risulta dalla decisione impugnata, in particolare dai suoi punti 91, 96 e 97, che la Commissione ha ritenuto che il vantaggio conferito alla TB derivasse non dal fatto che l'inefficacia del recupero intrapreso dagli enti pubblici di cui al precedente punto 2 poteva essere assimilata ad una riduzione o ad una rateizzazione dei suoi debiti, bensì dal fatto che tali autorità avevano rinunciato all'esecuzione forzata di PLN 20 761 643, in quanto esse non avevano presentato istanza di fallimento della TB a partire dal 2004, quando invece era divenuto improbabile a quell'epoca che quest'ultima potesse ritrovare una qualsivoglia redditività. Secondo la Commissione,

come è espresso al punto 97 della decisione impugnata, ciò ha costituito un sostegno operativo per la TB, che ha così potuto proseguire la sua attività non redditizia.

76 È pertanto giocoforza constatare che la decisione impugnata non si basa né sulla concessione di una riduzione o di una rateizzazione del debito della TB, né sull'inefficacia delle misure di recupero attuate dalle autorità polacche, assimilata dalla Commissione ad una riduzione o ad una rateizzazione del debito, bensì sul fatto che le autorità polacche avevano a loro disposizione un altro metodo di recupero dei crediti — cioè l'istanza di fallimento — che, secondo la Commissione, avrebbe permesso il recupero effettivo dei crediti.

77 In tali circostanze, alla luce della giurisprudenza citata ai precedenti punti 68 e 69, secondo cui né la forma, né la causa, né lo scopo delle misure statali ostano alla loro qualificazione come aiuti di Stato, la Commissione non ha compiuto nessun errore considerando che il fatto che le autorità polacche non abbiano optato, alla fine del 2004, per un'istanza di fallimento della TB e si siano accontentate di proseguire, per quanto diligentemente, le procedure legali di recupero di crediti pubblici costituiva un vantaggio concesso alla TB. Infatti, si deve ricordare che qualsiasi procedura fallimentare, che abbia esito nel risanamento della società posta in stato di fallimento oppure nella sua liquidazione, ha quantomeno l'obiettivo della liquidazione del suo passivo. In tal contesto, la libertà di cui la società posta in stato di fallimento dispone nel gestire sia i suoi attivi sia la sua attività è limitata. Quindi, astenendosi dal presentare istanza di fallimento della TB, le autorità polacche contemplate al precedente punto 2 hanno consentito a tale società di disporre di un lasso di tempo nel corso del quale essa ha potuto fare libero uso dei suoi attivi e proseguire la sua attività, conferendole così un vantaggio.

78 Inoltre, va osservato che nella fattispecie, da una parte, è pacifico che, tra la fine del 2004 e la dichiarazione di fallimento del 2006, la TB si è trovata nell'incapacità di

onorare integralmente i suoi debiti. Quindi, la ricorrente riconosce, nelle sue scritture, che i debiti pubblici della TB nonché gli interessi e le spese di esecuzione sono stati pagati soltanto nel contesto della procedura fallimentare. D'altra parte, è parimenti incontroverso che nel 2005 e nel 2006 la TB ha proseguito le sue attività. Durante tale periodo, quest'ultima ha in particolare dato in leasing alla ricorrente taluni dei suoi attivi di produzione e ha proceduto ad aumenti di capitale a vantaggio della ricorrente e della HB. Occorre pertanto constatare che, malgrado il fatto che gli enti pubblici di cui al precedente punto 2 avessero esperito tutte le vie di ricorso legalmente previste per ottenere il pagamento dei debiti della TB, tali debiti sono stati onorati solo assai parzialmente e la TB ha potuto proseguire la sua attività e procedere ad una riorganizzazione del gruppo, mediante la concessione in leasing di attivi di produzione alla BA e l'aumento del capitale di quest'ultima, nonché dell'aumento del capitale della HB sotto forma di un apporto di attivi immobilizzati. Orbene, detta riorganizzazione non sarebbe stata possibile se la TB fosse stata dichiarata fallita già dalla fine del 2004 (v., in tal senso, sentenza Spagna/Commissione, citata al precedente punto 69, punto 20).

79 Occorre, pertanto, considerare, come fa la Commissione, che la TB ha beneficiato, fin dalla fine del 2004, di un sostegno operativo da parte delle autorità polacche, le quali, astenendosi dal domandarne il fallimento, le hanno consentito di continuare la sua attività economica, senza dover pagare i suoi debiti che, in quel momento, si elevavano a PLN 20 761 643.

80 In secondo luogo, poiché le autorità polacche, per il fatto stesso di aver esperito le procedure legali di recupero dei crediti pubblici, ma di essersi astenute dal chiedere il fallimento, hanno concesso alla TB un vantaggio, occorre stabilire, in conformità alla giurisprudenza citata al precedente punto 70, se la Commissione abbia violato l'art. 87, n. 1, CE, nel ritenere che tale vantaggio non sarebbe stato concesso in condizioni normali di mercato. Occorre, quindi, verificare se la Commissione abbia fatto una corretta applicazione del criterio dell'ipotetico creditore privato, cosa contestata dalla ricorrente.

81 In particolare, la ricorrente è del parere che il creditore privato non avrebbe scelto di realizzare le garanzie che possedeva nell'ambito di una procedura fallimentare, considerata la durata delle procedure fallimentari, i costi generati da tali procedure, il fatto che le garanzie di cui disponevano gli enti pubblici non erano tutte di primo grado e il fatto che la procedura di recupero avviata dalle autorità polacche aveva consentito di ottenere il pagamento progressivo delle somme dovute. La Repubblica di Polonia fa presente, in particolare, che la Commissione non ha condotto analisi economiche approfondite che le permettessero di concludere che le autorità polacche avrebbero recuperato una parte più ingente dei loro crediti più rapidamente se, verso la fine del 2004, avessero chiesto il fallimento della TB.

82 Al riguardo occorre ricordare che la valutazione da parte della Commissione se un provvedimento soddisfi il criterio dell'operatore privato in un'economia di mercato implica una valutazione economica complessa. La Commissione, quando adotta un atto che implica una valutazione di tal genere, gode quindi di un ampio potere discrezionale e il sindacato giurisdizionale si limita a verificare il rispetto delle norme riguardanti la procedura e l'obbligo di motivazione, l'assenza di errori di diritto, l'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione, l'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti oppure di sviamento di potere. In particolare, non spetta al Tribunale sostituire la sua valutazione economica a quella dell'autore della decisione (v., in questo senso, ordinanza della Corte 25 aprile 2002, causa C-323/00 P, DSG/Commissione, Racc. pag. I-3919, punto 43; sentenze del Tribunale HAMSA/Commissione, citata al precedente punto 70, punto 127, e 17 dicembre 2008, causa T-196/04, Ryanair/Commissione, Racc. pag. II-3643, punto 41).

83 Tuttavia, se pure il giudice dell'Unione riconosce alla Commissione un potere discrezionale in materia economica o tecnica, ciò non implica che egli debba astenersi dal controllare l'interpretazione, da parte della Commissione, di dati di tale natura. Infatti, nel rispetto degli argomenti presentati dalle parti, il giudice dell'Unione è tenuto, in particolare, non solo a verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni

che ne sono state tratte (sentenza 2 settembre 2010, causa C-290/07 P, Commissione/Scott, Racc. pag. I-7763, punto 65).

84 Si deve ancora ricordare che, secondo la giurisprudenza, quando un'impresa, a fronte di un significativo peggioramento della sua situazione finanziaria, propone ai suoi creditori un accordo o una serie di accordi per la ristrutturazione del suo debito al fine di risanare la propria situazione e di evitare la messa in liquidazione, ciascun creditore è indotto ad operare una scelta tenendo conto, da una parte, dell'importo offertogli nell'ambito dell'accordo proposto e, dall'altra, dell'importo che ritiene di poter recuperare al termine dell'eventuale liquidazione dell'impresa. La sua scelta è influenzata da una serie di fattori, come la sua qualità di creditore ipotecario, privilegiato o ordinario, la natura e la portata delle eventuali garanzie che detiene, la sua valutazione delle possibilità di risanamento dell'impresa nonché l'utile che conseguirebbe in caso di liquidazione (sentenza HAMSA/Commissione, citata al precedente punto 70, punto 168). Ne consegue che è compito della Commissione accertare, per ciascun ente pubblico in questione, e tenendo conto dei suddetti fattori, se la cancellazione dei debiti che esso ha concesso fosse manifestamente più ampia di quella che avrebbe concesso un ipotetico creditore privato che si trovasse, nei confronti dell'impresa, in una situazione simile a quella dell'ente pubblico in questione e che cercasse di recuperare le somme che gli sono dovute (sentenze DM Transport, citata al precedente punto 70, punto 25, e HAMSA/Commissione, citata al precedente punto 70, punto 170).

85 Analogamente, in un caso come quello di specie, in cui non è stato concluso alcun accordo di ristrutturazione del debito, l'ipotetico creditore privato si trova dinanzi ad una scelta che deve tener conto, da una parte, del prevedibile ricavato della procedura legale di recupero dei crediti e, dall'altra, dell'importo che esso stima di poter recuperare all'esito della procedura di fallimento della società. La sua scelta è influenzata da una serie di fattori del genere di quelli citati al precedente punto 84. Ne consegue che, nella fattispecie, la Commissione era tenuta ad accertare se, tenuto conto di tali fattori, il creditore privato avrebbe preferito, come gli enti pubblici di cui al precedente punto 2, la procedura legale di recupero dei crediti alla procedura di fallimento.

86 Detta constatazione non può essere confutata dall'interpretazione che la Commissione svolge della sentenza Lenzing/Commissione, citata al precedente punto 63, secondo cui la dimostrazione della preminenza della procedura fallimentare sulle altre procedure di recupero non è necessaria, in quanto le autorità polacche non si sono avvalse di tutte le misure di recupero — inclusa la procedura fallimentare — pur essendovi tenute.

87 Da una parte, per le autorità nazionali che cerchino di recuperare crediti pubblici non esiste alcun obbligo di percorrere tutte le vie di recupero di cui dispongono. Come risulta dal precedente punto 70, l'unico obbligo al quale dette autorità sono soggette perché il loro intervento si sottragga alla qualificazione come aiuto di Stato consiste nel porre in essere il comportamento che sarebbe stato quello del creditore privato in condizioni normali di mercato. Orbene, quando esistono diversi metodi di recupero, occorre paragonare i vantaggi rispettivi dei diversi metodi allo scopo di stabilire quello su cui sarebbe caduta la scelta del creditore privato.

88 D'altra parte, se è vero che nella sentenza Lenzing/Commissione, citata al precedente punto 63, il Tribunale non si è pronunciato espressamente sulla necessità che la Commissione proceda ad una comparazione dei rispettivi vantaggi di diverse procedure di recupero, dal punto di vista di un ipotetico creditore privato, detta sentenza non corrobora nondimeno in alcun modo l'argomento della Commissione. Per contro, il Tribunale vi ricorda, al punto 152, che spetta alla Commissione verificare, in ciascun singolo caso e sulla scorta delle circostanze della fattispecie, se la decisione degli enti pubblici in causa di accettare la rinegoziazione dei debiti di un'impresa in difficoltà e le condizioni di tale rinegoziazione siano conformi al criterio del creditore privato. Per giunta, ai punti 159 e 160 di tale sentenza, il Tribunale ha constatato che la Commissione non poteva concludere che detti enti pubblici avessero agito in modo da assicurarsi tutte le opportunità di recupero senza aver proceduto ad un'analisi approfondita della redditività dell'impresa beneficiaria. Il Tribunale ammette dunque che i vantaggi della procedura di recupero esperita dagli enti pubblici di cui trattasi dovevano essere valutati segnatamente al metro della redditività dell'impresa, il che

significa implicitamente che, alla luce dei dati relativi alla detta redditività, avrebbe forse dovuto essere preferita un'altra procedura di recupero.

89 Occorre quindi valutare, in conformità alla giurisprudenza di cui al precedente punto 83, se gli elementi di cui la Commissione disponeva quando ha adottato la decisione impugnata le consentissero di concludere che l'ipotetico creditore privato avrebbe optato per un'istanza di fallimento e non avrebbe esperito le procedure legali di recupero crediti.

90 Al riguardo, in primo luogo, per quanto riguarda la natura e la portata delle garanzie che gli enti pubblici di cui al precedente punto 2 possedevano, si deve osservare che dai punti 40 e 91 della decisione impugnata risulta che la Commissione ha effettuato un'analisi di tali garanzie. Essa ha concluso, al termine di detta analisi, al punto 91 della decisione impugnata che lo ZUS, il Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych e l'Erario possedevano «buone garanzie» che avevano la possibilità di trasformare in liquidità nell'ambito di una procedura fallimentare e che, in seguito al peggioramento della situazione della TB e del calo dei suoi attivi, appariva dal punto di vista economico più ragionevole l'uso di tali garanzie che non una ristrutturazione. Anche se detta conclusione è contestata dalla ricorrente, occorre nondimeno osservare che dal punto 91 della decisione impugnata risulta che l'analisi condotta dalla Commissione è basata su elementi sostanziali forniti dalla Repubblica di Polonia nel contesto del procedimento amministrativo.

91 In secondo luogo, per quanto riguarda le possibilità di risanamento della TB, la Commissione ha svolto una valutazione di tali possibilità alla fine del 2004, in particolare ai punti 89, 90 e 96 della decisione impugnata. Al termine di detta valutazione, la Commissione ha concluso che, alla fine del 2004, tutti gli indicatori riguardanti le prospettive di ritorno della TB alla redditività economica erano negativi. Anche se, come per l'analisi della natura e della portata delle garanzie, la ricorrente contesta tale conclusione, si deve tuttavia sottolineare che detta valutazione è basata sugli elementi sostanziali di cui ai punti 49-51 della decisione impugnata, cioè su relazioni di

controllo preparate dal consulente indipendente della Commissione per il 2003 e il 2004, nonché su relazioni di controllo preparate dalla Repubblica di Polonia, anch'esse per il 2003 e il 2004.

92 In terzo luogo, per quanto riguarda il beneficio che l'ipotetico creditore privato avrebbe potuto sperare di ottenere nell'ambito di una procedura fallimentare, va rilevato che la Commissione ha affermato, al punto 88 della decisione impugnata, che «un attento esame dei vantaggi derivanti dal rinvio del rimborso del debito avrebbe mostrato che l'eventuale rimborso non sarebbe stato superiore al ricavato sicuro derivante dall'eventuale liquidazione dell'impresa». Il Tribunale constata nondimeno che la decisione impugnata non lascia apparire gli elementi sostanziali su cui tale affermazione si fonda.

93 In particolare, la Commissione non indica, nella decisione impugnata, se si sia avvalsa, a sostegno di tale affermazione, di analisi comparative del beneficio spettante all'ipotetico creditore privato al termine di una procedura fallimentare — tenuto conto in particolare delle spese generate da siffatta procedura — rispetto al beneficio derivante dalla procedura legale di recupero dei debiti pubblici.

94 Interrogata sul punto con un quesito scritto al quale le si è chiesto di rispondere all'udienza del 7 settembre 2010, la Commissione non è stata in grado di indicare se tali analisi e studi fossero stati preparati e utilizzati ai fini dell'adozione della decisione impugnata. Essa si è limitata a chiarire che tali analisi comparivano ai punti 84, 87 e 88 della decisione impugnata. Orbene, detti punti non contengono alcuna analisi comparativa del prevedibile ricavato della procedura legale di recupero dei debiti di natura pubblica e della procedura fallimentare. Per giunta, la Commissione non è stata in grado di produrre documenti che contenessero tale analisi, come il Tribunale le aveva invece chiesto. È, pertanto, giocoforza constatare che l'affermazione contenuta al punto 88 della decisione impugnata non è sorretta da alcun elemento di prova.

95 In quarto luogo, con riferimento agli altri fattori idonei ad influenzare la scelta dell'ipotetico creditore privato, il Tribunale constata che la Commissione non indica nella decisione impugnata se ha avuto a disposizione studi o analisi che mettessero a confronto la durata della procedura fallimentare rispetto a quella della procedura legale di recupero dei crediti pubblici. Al contrario, interrogata sul punto, con una misura organizzativa del procedimento alla quale le si è chiesto di ottemperare all'udienza del 7 settembre 2010, la Commissione ha indicato di non aver paragonato la durata delle due procedure, in quanto la situazione della TB, nel 2005, era tale che il fallimento era inevitabile.

96 Alla luce di quanto precede, il Tribunale considera che la Commissione non disponeva degli elementi sostanziali idonei a consentirle di affermare che un creditore privato avrebbe optato, alla fine del 2004, per la procedura fallimentare. Occorre quindi concludere, alla luce della giurisprudenza citata al precedente punto 83 e senza che sia necessario verificare la validità delle conclusioni che la Commissione trae in esito, da una parte, all'analisi delle garanzie che le autorità polacche possedevano e, dall'altra, alla valutazione delle prospettive della TB, che l'applicazione fatta dalla Commissione del criterio dell'ipotetico creditore privato contravviene all'art. 87, n. 1, CE e che, quindi, la Commissione non ha validamente dimostrato l'esistenza di un aiuto di Stato concesso alla TB.

97 Ne consegue che la prima parte del primo motivo va accolta e che l'art. 1 della decisione impugnata va annullato, nella parte in cui la Commissione vi constata l'esistenza di un aiuto di Stato illegalmente concesso dalla Repubblica di Polonia alla TB.

98 Dato che occorre annullare l'art. 1 della decisione impugnata per il motivo esposto al punto precedente, soltanto ad abundantiam il Tribunale esaminerà la motivazione di detta decisione, in quanto la Commissione vi constata l'esistenza di un aiuto di Stato che la Repubblica di Polonia ha illegalmente concesso alla TB. Si precisa al riguardo, da una parte, che la ricorrente asserisce nel contesto del secondo motivo che la Commissione ha violato l'obbligo di motivazione per quanto riguarda le condizioni attinenti al pregiudizio arrecato agli scambi tra Stati membri e alla distorsione o alla minaccia di distorsione della concorrenza e, d'altra parte, che il difetto o l'insufficienza

di motivazione costituiscono motivi di ordine pubblico che possono, e anzi devono, essere sollevati d'ufficio dal giudice (sentenza della Corte 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, Commissione/Daffix, Racc. pag. I-983, punti 23 e 24).

99 Secondo costante giurisprudenza, la motivazione di una decisione individuale recante pregiudizio deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui essa promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punti 63; v. sentenza Le Levant 001 e a./Commissione, citata al precedente punto 66, punto 111 e giurisprudenza ivi citata).

100 La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'art. 253 CE dev'essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaams Gewest/Commissione, Racc. pag. II-717, punto 63).

101 Tale principio, applicato alla qualificazione di un provvedimento come aiuto, esige che vengano indicati i motivi per i quali la Commissione ritiene che il provvedimento di cui trattasi rientri nella sfera di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE (sentenza Vlaams Gewest/Commissione, citata al precedente punto 100, punto 64). In altri termini, la Commissione è tenuta ad indicare le ragioni per cui essa ritiene che ricorrano le quattro condizioni di cui all'art. 87, n. 1, CE come descritte dalla giurisprudenza citata al precedente punto 66.

102 Più precisamente, per quanto riguarda le condizioni attinenti al pregiudizio arrecato agli scambi tra gli Stati membri e al fatto di falsare o di minacciare di falsare la concorrenza, un'esposizione succinta dei fatti e delle considerazioni giuridiche svolte nella valutazione di tali condizioni è sufficiente. Il Tribunale ha così affermato che non spettava alla Commissione procedere ad un'analisi economica della situazione reale dei settori interessati, della quota di mercato della ricorrente, della posizione delle imprese concorrenti e delle correnti di scambio di prodotti e servizi in causa tra Stati membri, una volta che essa abbia esposto da che punto di vista gli aiuti controversi falsavano la concorrenza e pregiudicavano gli scambi tra Stati membri (sentenza della Corte 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris Holland/Commissione, Racc. pag. 2671, punti 9-12, e sentenza HAMSA/Commissione, citata al precedente punto 70, punti 224 e 225). Tuttavia, anche nei casi in cui risulta dalle circostanze in cui l'aiuto è stato concesso che esso è idoneo a incidere sugli scambi tra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, è quantomeno compito della Commissione menzionare tali circostanze nella motivazione della sua decisione (v. sentenza Vlaams Gewest/Commissione, citata al precedente punto 100, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

103 Tanto nelle sue memorie scritte quanto all'udienza, la Commissione ha fatto riferimento al punto 97 della decisione impugnata, in cui essa, a suo avviso, ha motivato la sua decisione in merito al ricorrere delle condizioni relative al pregiudizio arrecato agli scambi intracomunitari ed alla distorsione o alla minaccia di distorsione della concorrenza.

104 Orbene, il punto 97 della decisione impugnata così recita:

«Pertanto, la Polonia ha rinunciato all'esecuzione di 20,761 milioni di PLN (la quarta relazione di controllo della Polonia indicava 20,267 milioni di PLN, ma tale importo è stato successivamente rettificato dalle autorità polacche). Ciò costituisce un sostegno operativo per l'impresa ai fini della continuazione di un'attività non redditizia ed è pertanto un vantaggio concesso mediante risorse statali che minaccia di falsare la

concorrenza nella misura in cui incida sugli scambi tra Stati membri, ed è pertanto incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE».

105 È necessario constatare che, per quanto riguarda il pregiudizio arrecato agli scambi tra Stati membri e la distorsione o la minaccia di distorsione della concorrenza, il punto 97 della decisione impugnata si limita ad una semplice ripetizione dei termini di cui all'art. 87, n. 1, CE e non contiene alcuna esposizione neppure succinta dei fatti e delle considerazioni giuridiche presi in considerazione nella valutazione di tali condizioni.

106 Deriva, per di più, dall'analisi del resto della motivazione della decisione impugnata che essa non contiene il minimo elemento atto a dimostrare che l'aiuto di cui trattasi è idoneo ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, neanche nel contesto della descrizione delle circostanze in cui detto aiuto è stato concesso.

107 Ne consegue che la decisione impugnata è motivata in misura insufficiente alla luce dell'art. 253 CE.

108 Poiché, come si è esposto al precedente punto 96, la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE e poiché, come si è rilevato ad abundantiam al punto precedente, la decisione impugnata è motivata in misura insufficiente, l'art. 1 della decisione impugnata va annullato senza che sia necessario esaminare gli altri motivi sollevati dalla ricorrente.

109 Considerato l'annullamento dell'art. 1 della decisione impugnata, che costituisce il fondamento dell'obbligo di restituzione imposto alla ricorrente, occorre del pari annullare l'art. 3, nn. 1 e 3, nonché gli artt. 4 e 5 della decisione impugnata, nella parte in cui riguardano la ricorrente.

Sulle spese

110 Ai sensi 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, va condannata alle spese sostenute dalla ricorrente, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario, conformemente alla domanda in tal senso di quest'ultima.

111 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, la Repubblica di Polonia sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **L'art. 1 della decisione della Commissione 23 ottobre 2007, 2008/344/CE, relativa all'aiuto di Stato C 23/06 (ex NN 35/06) concesso dalla Polonia a favore del produttore di acciaio Gruppo Technologie Buczek, è annullato.**

2) **L'art. 3, nn. 1 e 3, e gli artt. 4 e 5 della decisione 2008/344 sono annullati, nei limiti in cui riguardano la Buczek Automotive sp. z o.o.**

3) **La Commissione europea sopporterà le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Buczek Automotive, incluse quelle relative al procedimento sommario.**

4) **La Repubblica di Polonia sopporterà le proprie spese.**

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 maggio 2011.

Firme