



## Raccolta della giurisprudenza

### CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JÁN MAZÁK

presentate il 4 ottobre 2012<sup>1</sup>

Cause riunite C-197/11 e C-203/11

Eric Libert,  
Christian Van Eycken,  
Max Bleeckx,  
Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ASBL),  
Olivier de Clippele (C-197/11)

contro

Governo fiammingo

e

All Projects & Developments NV,  
Bouw- en Coördinatiekantoor Andries NV,  
Belgische Gronden Reserve NV,  
Bouwonderneming Ooms NV,  
Bouwwerken Taelman NV,  
Brummo NV,  
Cordeel Zetel Temse NV,  
DMI Vastgoed NV,  
Dumobil NV,  
Durabrik Bouwbedrijven NV  
Eijssen NV,  
Elbeko NV,  
Entro NV,  
Extensa NV,  
Flanders Immo JB NV,  
Green Corner NV,  
Huysman Bouw NV,  
Imano BVBA,  
Impact Ontwikkeling NV,  
Invest Group Dewaele NV,  
Invimmo NV,  
Kwadraat NV,  
Liburni NV,  
Lotinvest NV,  
Matexi NV,  
Novus NV,  
Plan & Bouw NV,  
7Senses Real Estate NV,  
Sibomat NV,  
Tradiplan NV,  
Uma Invest NV,  
Versluys Bouwgroep BVBA,  
Villabouw Francis Bostoen NV,  
Willemen General Contractor NV,  
Wilma Project Development NV,  
Woningbureau Paul Huyzentruyt NV (C-203/11)  
contro  
Governo fiammingo

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Cour constitutionnelle (Belgio)]

<sup>1</sup> — Lingua originale: il francese.

«Normativa regionale che subordina la cessione di terreni e di fabbricati all'esistenza di un legame sufficiente del candidato acquirente o affittuario con il comune bersaglio — Onere sociale imposto ai lottizzanti e ai committenti — Incentivi fiscali e meccanismi di sovvenzione — Restrizione delle libertà fondamentali — Giustificazione — Principio di proporzionalità — Aiuti di Stato — Nozione di “appalto pubblico di lavori”»

## I – Introduzione

1. Nelle presenti cause riunite la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione di diversi articoli del diritto primario nonché di svariate disposizioni del diritto derivato dell'Unione. Per quanto riguarda il diritto primario, si tratta degli articoli 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE, 63 TFUE, 107 TFUE e 108 TFUE. Quanto al diritto derivato, le questioni sottoposte riguardano la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi<sup>2</sup>, la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE<sup>3</sup>, la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno<sup>4</sup>, nonché la decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale<sup>5</sup>.

2. La risposta della Corte dovrebbe aiutare la Cour constitutionnelle (Belgio), che ha sollevato le questioni pregiudiziali, a statuire sui ricorsi di annullamento di diverse disposizioni del decreto della Regione fiamminga del 27 marzo 2009, relativo alla politica di gestione dei terreni e degli immobili (in prosieguo: il «decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili»).

3. I ricorrenti nel procedimento principale di cui alla causa C-197/11 richiamano le disposizioni del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili che subordinano la cessione di terreni e fabbricati ivi costruiti in determinati comuni fiamminghi alla condizione dell'esistenza di un legame sufficiente del candidato acquirente o affittuario con il comune interessato, il che limiterebbe la possibilità di disporre liberamente della proprietà immobiliare.

4. I ricorrenti nel procedimento principale di cui alla causa C-203/11 ritengono che anche l'onere sociale cui sono soggetti i lottizzanti e i committenti, nonché gli incentivi fiscali e i meccanismi di sovvenzione che compensano in parte il detto onere sociale, costituiscano motivo di annullamento del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, e non solo la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente del candidato acquirente o affittuario con il comune interessato.

2 — GU L 134, pag. 114.

3 — GU L 158, pag. 77.

4 — GU L 376, pag. 36.

5 — GU L 312, pag. 67.

## II – Contesto normativo

### A – Diritto dell'Unione

#### 1. Direttiva 2004/18

5. L'articolo 1 della direttiva 2004/18, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«1. Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni di cui ai paragrafi da 2 a 15.

2.

- a) Gli “appalti pubblici” sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva.
- b) Gli “appalti pubblici di lavori” sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice. Per “opera” si intende il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica.(...)».

#### 2. Direttiva 2004/38

6. L'articolo 22 della direttiva 2004/38, intitolato «Campo di applicazione territoriale», è del seguente tenore:

«Il diritto di soggiorno e il diritto di soggiorno permanente si estendono a tutto il territorio dello Stato membro ospitante. Limitazioni territoriali del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente possono essere stabilite dagli Stati membri soltanto nei casi in cui siano previste anche per i propri cittadini».

7. L'articolo 24 della detta direttiva, intitolato «Parità di trattamento», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente».

#### 3. Decisione 2005/842

8. L'articolo 1 della decisione 2005/842, intitolato «Oggetto», così recita:

«La presente decisione stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato».

9. L'articolo 2 di detta decisione, intitolato «Campo d'applicazione», dispone al paragrafo 1:

«La presente decisione si applica agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi ad imprese in relazione ai servizi d'interesse economico generale di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, che rientrano in una delle seguenti categorie:

(...)

- b) compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse ad ospedali e ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come servizi d'interesse economico generale;

(...).

10. Ai sensi dell'articolo 3 di detta decisione, intitolato «Compatibilità ed esenzione dall'obbligo di notificazione»:

«Gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico che soddisfano le condizioni stabilite dalla presente decisione sono compatibili con il mercato comune ed esentate dall'obbligo di notificazione preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, fatta salva l'applicazione di disposizioni più rigorose relativamente agli obblighi di servizio pubblico previste dalle normative comunitarie settoriali».

#### B – *Diritto belga*

11. Il libro 4 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, relativo alle Misure riguardanti gli alloggi a prezzi accessibili, contiene, al Capo 3, intitolato «Oneri sociali», l'articolo 4.1.16, il quale prevede quanto segue:

«§ 1. Qualora un progetto di lottizzazione o di edificazione sia soggetto a una norma quale definita al Capo 2, Sezione 2, un onere sociale è collegato ex lege a un'autorizzazione di lottizzazione, rispettivamente l'autorizzazione urbanistica.

Un onere sociale (...) obbliga il lottizzante o il committente a compiere atti perché sia realizzata un'offerta di alloggi popolari in linea con la percentuale applicabile al progetto di lottizzazione o al progetto edilizio».

12. L'articolo 4.1.17 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili dispone quanto segue:

«Il lottizzante o il committente può adempiere un onere sociale scegliendo fra una delle seguenti modalità:

1. in natura, conformemente alle norme di cui agli articoli 4.1.20-4.1.24;
2. con la vendita a un'organizzazione di edilizia popolare dei terreni necessari per l'offerta stabilita di alloggi popolari, conformemente alle norme di cui all'articolo 4.1.25;
3. con la locazione di abitazioni realizzate nell'ambito di una lottizzazione o di un progetto edilizio, a un'agenzia per la locazione di alloggi popolari, conformemente alle norme di cui all'articolo 4.1.26;
4. con una combinazione dei punti 1, 2 e/o 3».

13. Ai sensi dell'articolo 4.1.19 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili:

«Il lottizzante o il committente può adempiere integralmente o parzialmente un onere sociale versando un contributo sociale al comune in cui è sviluppato il progetto di lottizzazione o il progetto edilizio. Il suddetto contributo viene calcolato moltiplicando il numero di alloggi popolari o di lotti popolari da realizzare di norma per EUR 50 000 e indicizzando tale importo secondo l'indice ABEX, posto che l'indice di base è quello del dicembre 2008.

(...».

14. A favore delle imprese private che adempiono in natura l'«onere sociale», il decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili prevede gli incentivi fiscali e i meccanismi di sovvenzione che seguono: l'applicazione di un'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto e di un'aliquota ridotta delle imposte di registro (articolo 4.1.20, § 3, secondo comma), sovvenzioni per le infrastrutture (articolo 4.1.23) e una garanzia di recupero per gli alloggi costruiti (articolo 4.1.21).

15. Inoltre, il libro 3 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, intitolato «Urbanizzazione di terreni e di immobili», prevede sovvenzioni concesse a prescindere dall'adempimento di qualsiasi «onere sociale». Nello specifico, si tratta delle sovvenzioni a «progetti di urbanizzazione» (articolo 3.1.2 del suddetto decreto), della riduzione dell'imposta delle persone fisiche ottenuta nell'ambito della conclusione di contratti di ristrutturazione (articoli 3.1.3 e seguenti del suddetto decreto) e della riduzione forfettaria della base imponibile delle imposte di registro (articolo 3.1.10 del suddetto decreto).

16. L'articolo 5.1.1 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, contenuto nel suo libro 5, intitolato «Vivere nella propria regione», così dispone:

«Il governo fiammingo stabilisce ogni tre anni, e per la prima volta nel mese civile di entrata in vigore del presente decreto, un elenco dei comuni che soddisfano le due caratteristiche di seguito indicate sulla base degli ultimi dati statistici:

1. il comune rientra fino al 40 per cento nei comuni fiamminghi in cui il prezzo medio dei terreni per metro quadrato è il più elevato;
2. il comune rientra:
  - a) per il 25 per cento nei comuni fiamminghi con la più elevata intensità di migrazione interna;
  - b) oppure per il 10 per cento nei comuni fiamminghi con la più elevata intensità di migrazione esterna.

L'elenco di cui al primo comma viene pubblicato nel Moniteur Belge.

(...».

17. L'articolo 5.2.1 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, anch'esso contenuto nel summenzionato libro 5, prevede quanto segue:

«§ 1. Sussiste una condizione particolare per la cessione di terreni e di fabbricati ivi costruiti nelle regioni che soddisfano le due condizioni di seguito indicate:

1. rientrano nella destinazione di “area di espansione urbana” prevista nel regio decreto del 28 dicembre 1972 sulla presentazione e l'attuazione dei progetti di piani e dei piani settoriali e alla data di entrata in vigore di tale decreto;

2. alla data della firma dell'atto di cessione in forma di scrittura privata, essi sono situati nei comuni bersaglio contenuti nell'ultimo elenco pubblicato nel *Moniteur Belge*, di cui all'articolo 5.1.1, fermo restando che si ritiene che l'atto di cessione in forma di scrittura privata sia stato sottoscritto sei mesi prima dell'attribuzione di una data fissa per l'applicazione di tale disposizione qualora siano trascorsi più di sei mesi fra la data della firma e quella dell'attribuzione di una data fissa.

La condizione di cessione particolare comporta che i terreni e i fabbricati ivi costruiti possono essere ceduti solo a persone che, ad avviso di una commissione provinciale di valutazione, dispongano di un legame sufficiente con il comune. Con il termine "cessioni" è indicata la vendita, la locazione per oltre nove anni o l'assoggettamento a diritti di enfiteusi o di superficie.

(...)

La condizione particolare di cessione viene meno, definitivamente e senza possibilità di rinnovo, trascorsi venti anni dall'attribuzione di una data fissa alla cessione iniziale soggetta alla condizione.

(...)

§ 2. Ai fini dell'applicazione del § 1, secondo comma, una persona possiede un legame sufficiente con il comune allorché soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

1. ha dimorato per almeno sei anni consecutivi nel comune o in un comune vicino, purché quest'ultimo sia anch'esso incluso nell'elenco di cui all'articolo 5.1.1;
2. alla data della cessione svolge un'attività lavorativa nel comune, purché tale attività sia svolta in media per almeno metà di una settimana lavorativa;
3. ha costituito nel comune un legame professionale, familiare, sociale o economico a motivo di una circostanza significativa e duratura.

(...)).

18. In applicazione dell'articolo 5.1.1 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, un decreto del governo fiammingo del 19 giugno 2009 fissa l'elenco di 69 comuni cui si applica la condizione particolare di cessione di proprietà ai sensi dell'articolo 5.2.1 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili (in prosieguo: i «comuni bersaglio»).

### III – Questioni pregiudiziali

19. L'unica questione pregiudiziale nella causa C-197/11 è formulata nei seguenti termini:

«Se gli articoli 21 [TFUE], 45 [TFUE], 49 [TFUE], 56 [TFUE] e 63 [TFUE] e gli articoli 22 e 24 della direttiva [2004/38] debbano essere interpretati nel senso che ostano al sistema istituito dal libro 5 del [decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili], intitolato "Vivere nella propria regione", che subordina, in taluni comuni detti "comuni bersaglio", la cessione di terreni e degli edifici ivi costruiti alla dimostrazione, da parte dell'acquirente o dell'affittuario, di un legame sufficiente con tali comuni ai sensi dell'articolo 5.2.1, § 2, del decreto».

20. Le questioni nella causa C-203/11 sono del seguente tenore:

- «1) Se gli articoli 107 [TFUE] e 108 [TFUE], eventualmente in combinato disposto con la [decisione SIEG], debbano essere interpretati nel senso che le misure di cui agli articoli 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20, [paragrafo] 3, secondo comma, 4.1.21 e 4.1.23 del [decreto fiammingo] devono essere notificate alla Commissione europea prima dell'adozione o dell'entrata in vigore di dette disposizioni.
- 2) Se un regime che impone d'ufficio ad operatori privati, la cui lottizzazione o il cui progetto edilizio ha una determinata entità minima, un "onere sociale" ammontante ad una percentuale minima del 10% e massima del 20% di detta lottizzazione o progetto edilizio, che può essere eseguito in natura o mediante pagamento di una somma di EUR 50 000 per ogni lotto o abitazione popolare non realizzata, debba essere raffrontato alla libertà di stabilimento, alla libera prestazione dei servizi o alla libera circolazione dei capitali, o se esso debba essere qualificato come un regime complesso che deve essere raffrontato ad ognuna di dette libertà.
- 3) Se, in considerazione del suo articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e j), la [direttiva 2006/123] sia applicabile ad un contributo obbligatorio di operatori privati per la realizzazione di abitazioni ed alloggi popolari, imposto di diritto come "onere sociale" connesso ad ogni autorizzazione edilizia o di lottizzazione per un progetto con una dimensione minima stabilita per legge, in cui gli alloggi popolari realizzati vengono acquistati a prezzi massimi prestabiliti da imprese con incarichi di edilizia popolare, per essere dati in locazione ad un'ampia categoria di privati, oppure vengono venduti a privati appartenenti alla stessa categoria con sostituzione da parte di dette imprese.
- 4) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se la nozione "requisiti da valutare" di cui all'articolo 15 della [direttiva 2006/123] debba essere interpretata nel senso che in essa rientra l'obbligo per gli operatori privati, in aggiunta o come parte della loro attività usuale, di contribuire all'edilizia popolare e di cedere le abitazioni realizzate a prezzi massimi alle imprese pubbliche o a sostituti delle medesime, sebbene detti operatori privati per il resto non abbiano diritto di iniziativa sul mercato dell'edilizia popolare.
- 5) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se il giudice nazionale debba collegare una sanzione e, eventualmente, quale:
  - a) alla constatazione che un nuovo requisito sottoposto a valutazione ai sensi dell'articolo 15 della [direttiva 2006/123] non sarebbe stato valutato in maniera specifica, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 6, di detta direttiva;
  - b) alla constatazione che detto nuovo requisito non è stato notificato, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 7, di detta direttiva.
- 6) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se la nozione di "requisito vietato" di cui all'articolo 14 della [direttiva 2006/123] debba essere interpretata nel senso che essa osta non solo, nelle ipotesi descritte in detto articolo, ad un regime nazionale se esso fa dipendere l'accesso all'attività di servizio, o l'esercizio della stessa, da un requisito, ma anche se detto regime prevede soltanto che dal mancato adempimento di detta condizione consegua che la compensazione finanziaria per la prestazione di un servizio reso obbligatorio dalla legge viene meno e che la garanzia finanziaria prestata per la prestazione di detto servizio non viene restituita.
- 7) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se la nozione di "operatore concorrente" di cui all'articolo 14, paragrafo 6, della [direttiva 2006/123] debba essere interpretata nel senso che essa si applica anche ad un ente pubblico i cui compiti possono parzialmente interferire con quelli dei prestatori dei servizi, se esso prende le decisioni di cui all'articolo 14, paragrafo 6,

della detta direttiva ed è inoltre tenuto ad acquistare gli alloggi popolari, come ultimo passo in un sistema a cascata, che sono stati realizzati da un prestatore di servizi in esecuzione dell'onere ad esso imposto.

- 8) a) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se la nozione di “regime di autorizzazione” di cui all’articolo 4, paragrafo 6, della [direttiva 2006/123] debba essere interpretata nel senso che essa si applica ad attestati rilasciati da un ente pubblico dopo che è già stata rilasciata l’autorizzazione iniziale di costruzione o di lottizzazione, e che sono necessari per avere diritto ad alcune delle compensazioni per l’adempimento dell’“onere sociale” connesso ex lege a detta autorizzazione iniziale e che sono anche necessari per avere diritto alla restituzione della garanzia finanziaria imposta al prestatore di servizi a favore di detto ente pubblico.
  - b) In caso di soluzione affermativa della terza questione, se la nozione di “regime di autorizzazione” di cui all’articolo 4, paragrafo 6, della [direttiva 2006/123] debba essere interpretata nel senso che essa si applica ad un contratto che un operatore privato deve stipulare con un ente pubblico, in forza di una norma di legge, nell’ambito della sostituzione ad opera di detto ente pubblico per la vendita di un alloggio popolare realizzato da detto operatore privato al fine di adempiere in natura l’“onere sociale” collegato ex lege ad un’autorizzazione edilizia o di lottizzazione, tenendo conto della circostanza che la stipulazione di detto contratto è una condizione per la realizzabilità di detta autorizzazione.
- 9) Se gli articoli 49 [TFUE] e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad un regime da cui consegue che al rilascio di un’autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa ad un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un “onere sociale” consistente nella realizzazione, sino alla concorrenza di una determinata percentuale del progetto, di alloggi popolari che devono poi essere venduti, a prezzi massimi imposti, ad un ente pubblico o a un sostituto del medesimo.
  - 10) Se l’articolo 63 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad un regime da cui consegue che al rilascio di un’autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa ad un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un “onere sociale” consistente nella realizzazione, sino alla concorrenza di una determinata percentuale del progetto, di alloggi popolari che devono poi essere venduti, a prezzi massimi imposti, ad un ente pubblico o a un sostituto del medesimo.
  - 11) Se la nozione di “appalti pubblici di lavori” di cui all’articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della [direttiva 2004/18] debba essere interpretata nel senso che essa si applica ad un regime da cui consegue che al rilascio di un’autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa ad un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un “onere sociale” consistente nella realizzazione, sino alla concorrenza di una determinata percentuale del progetto, di alloggi popolari che devono poi essere venduti, a prezzi massimi imposti, ad un ente pubblico o a un sostituto del medesimo.
  - 12) Se gli articoli 21 [TFUE], 45 [TFUE], 49 [TFUE], 56 [TFUE] e 63 TFUE e gli articoli 22 e 24 della [direttiva 2004/38] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano al sistema istituito dal libro 5 del [decreto fiammingo], che subordina, in taluni comuni detti “comuni bersaglio”, la cessione di terreni e degli edifici ivi costruiti alla dimostrazione, da parte dell’acquirente o del locatario, di un legame sufficiente con tali comuni ai sensi dell’articolo 5.2.1, [paragrafo] 2, del decreto».



## IV – Analisi

### A – *Sull'unica questione nella causa C-197/11 e sulla dodicesima questione nella causa C-203/11*

21. L'unica questione nella causa C-197/11 è identica alla dodicesima questione formulata nella causa C-203/11 ed entrambe riguardano il problema se le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dalle quali deriva un divieto delle restrizioni alle libertà fondamentali, nonché gli articoli 22 e 24 della direttiva 2004/38, ostino a una normativa di uno Stato membro che subordina la cessione di beni immobili in comuni bersaglio, ossia in comuni in cui il prezzo medio dei terreni per metro quadrato è il più elevato e in cui l'intensità migratoria interna o esterna è la più alta, alla condizione dell'esistenza di un legame sufficiente del candidato acquirente o affittuario con il comune interessato.

22. Riguardo a tale questione, il governo fiammingo sottolinea il fatto che le controversie dinanzi al giudice del rinvio concernono una situazione puramente interna, posto che tutti i ricorrenti nei procedimenti principali sono stabiliti o residenti in Belgio.

23. In proposito, si deve riconoscere che le controversie principali non presentano elementi transfrontalieri. Tuttavia, va ricordato che le questioni pregiudiziali sono state formulate nell'ambito del procedimento specifico dinanzi al giudice del rinvio. Si tratta di un procedimento di annullamento dell'atto legislativo del diritto nazionale che si applica sia ai cittadini belgi sia ai cittadini degli altri Stati membri. È palese che la decisione del giudice del rinvio nell'ambito di tale procedimento produrrà effetti erga omnes, anche riguardo ai cittadini di altri Stati membri.

24. I ricorrenti nel procedimento principale fanno valere il diritto dell'Unione e la Corte non è in grado di valutare se il giudice a quo, nell'ambito di un procedimento di annullamento, possa sindacare l'atto legislativo del diritto nazionale di cui trattasi non soltanto alla luce del diritto nazionale medesimo ma anche alla luce del diritto dell'Unione. A mio avviso, nei casi di specie la Corte dovrà fidarsi del giudice del rinvio, vale a dire che la pronuncia pregiudiziale è necessaria a quest'ultimo per poter emettere la propria sentenza<sup>6</sup> e, di conseguenza, fornire l'interpretazione richiesta delle disposizioni del Trattato relative alle libertà fondamentali del mercato interno<sup>7</sup>.

25. Il giudice del rinvio ritiene che la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente con il comune bersaglio costituisca una restrizione alle libertà fondamentali.

26. Condivido questa tesi. Secondo la giurisprudenza, l'accesso all'abitazione e ad altri immobili è una condizione dell'esercizio delle libertà fondamentali<sup>8</sup>. La condizione di un legame sufficiente con il comune bersaglio equivale, in realtà, al divieto imposto a determinate persone, ossia quelle che non soddisfano la condizione, di acquistare o di condurre in locazione per oltre nove anni terreni e fabbricati ivi costruiti. Non vi sono dubbi che tale condizione sia tale da dissuadere i cittadini dell'Unione dall'esercitare le proprie libertà fondamentali sancite dal Trattato.

6 — In proposito, occorre osservare che durante l'udienza il rappresentante del governo della Comunità francese ha sottolineato che il giudice del rinvio aveva statuito in più occasioni che il ricorrente che dimostrava il proprio interesse in un ricorso non era tenuto a dimostrare anche il proprio interesse specifico nei confronti di un motivo dedotto in tale ricorso.

7 — V., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, Garkalns (C-470/11, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

8 — V., in tal senso, sentenze del 14 gennaio 1988, Commissione/Italia (63/86, Racc. pag. 29, punto 15), e del 1° dicembre 2011, Commissione/Ungheria (C-253/09, Racc. pag. I-12391, punto 67).

27. Sono del parere che la circostanza che la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente con il comune bersaglio si applichi unicamente in 69 comuni, nonché il fatto che la sua applicazione sia limitata a determinate parti di questi comuni, sia ininfluente sulla questione se la detta condizione rappresenti o meno una restrizione alle libertà fondamentali. Il campo di applicazione limitato della condizione dell'esistenza di un legame sufficiente con il comune bersaglio può essere preso in considerazione nell'ambito della valutazione della giustificazione di tale restrizione alle libertà fondamentali.

28. Ai sensi della giurisprudenza consolidata, i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato possono nondimeno essere giustificati qualora perseguano un obiettivo di interesse generale, siano adeguati a garantire la realizzazione dello stesso e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo<sup>9</sup>.

29. Occorre pertanto esaminare, da un lato, se il decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili che introduce la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente con il comune bersaglio persegue un obiettivo di interesse generale e, dall'altro, se la condizione dell'esistenza di siffatto legame col comune bersaglio sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo individuato e se tale misura non ecceda quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

30. Riguardo all'obiettivo perseguito dal decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, basandosi sui lavori preparatori relativi al suddetto decreto, il giudice del rinvio menziona l'obiettivo di soddisfare le esigenze immobiliari della popolazione endogena. Egli si chiede se l'obiettivo anzidetto possa essere qualificato come motivo imperativo di interesse generale per giustificare una restrizione alle libertà fondamentali.

31. Per una migliore comprensione dell'obiettivo del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, il giudice a quo cita i lavori preparatori che spiegano che «il prezzo elevato dei terreni in alcuni comuni fiamminghi comporta una gentrificazione. Ciò significa che gruppi di popolazione meno agiati vengono esclusi dal mercato con l'arrivo di gruppi di persone più abbienti provenienti da altri comuni. I gruppi meno agiati sono formati non soltanto da soggetti socialmente deboli bensì, sovente, anche da giovani famiglie o da singoli individui che, a causa di ingenti spese sostenute, non riescono ancora a creare un capitale sufficiente».

32. Il governo fiammingo precisa che la normativa nazionale di cui trattasi mira essenzialmente a incoraggiare l'insediamento endogeno nelle aree di espansione urbana, il che il legislatore regionale ha ritenuto necessario per poter garantire il diritto a un alloggio adeguato e, per estensione, la coesione sociale, promuovendo la pianificazione del territorio e impedendo la disgregazione del tessuto sociale ed economico.

33. Sono del parere che, se il vero obiettivo del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili fosse promuovere l'insediamento della popolazione endogena meno abbiente nei comuni bersaglio, esso potrebbe essere qualificato come obiettivo sociale legato alla politica di pianificazione territoriale. La Corte ha già statuito che siffatta tipologia di obiettivo costituirebbe un motivo imperativo di interesse generale<sup>10</sup>.

9 — V. sentenza del 1° dicembre 2011, Commissione/Ungheria, cit. alla nota 8 (punto 69).

10 — V., in tal senso, sentenze del 5 marzo 2002, Reisch e a. (C-515/99, da C-519/99 a C-524/99 e da C-526/99 a C-540/99, Racc. pag. I-2157, punto 34); del 23 settembre 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, Racc. pag. I-9743, punti 38 e 39); del 1° ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, Racc. pag. I-9021, punto 30), e del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna (C-400/08, Racc. pag. I-1915, punto 74).

34. Orbene, occorre ricordare che esistono anche altri pareri sull'obiettivo del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili. Al riguardo, il governo della Comunità francese sostiene che il reale obiettivo del decreto non è limitare gli effetti della gentrificazione bensì conservare la connotazione fiamminga della popolazione dei comuni bersaglio. È evidente che siffatto obiettivo non può essere qualificato come motivo imperativo di interesse generale. In proposito, desidero rammentare che spetta al giudice del rinvio determinare l'obiettivo preciso del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili.

35. Esaminerò ora se la condizione dell'esistenza di un legame con il comune bersaglio sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di soddisfare le esigenze immobiliari della popolazione endogena meno abbiente e se tale misura non vada oltre quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

36. L'articolo 5.2.1, paragrafo 2, del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili prevede tre criteri alternativi affinché sia soddisfatta la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente con il comune bersaglio. Il primo criterio consiste nel requisito della dimora della persona cui dovrebbe essere ceduto l'immobile nel comune bersaglio per almeno sei anni prima della cessione. Il secondo criterio prevede che il candidato acquirente o affittuario eserciti un'attività lavorativa nel comune interessato alla data della cessione, mentre il terzo criterio richiede un legame professionale, familiare, sociale o economico del candidato acquirente o affittuario con il comune interessato a motivo di una circostanza significativa e duratura. La commissione provinciale di valutazione verifica se il candidato acquirente o affittuario del bene immobile soddisfi almeno uno dei summenzionati criteri.

37. È possibile constatare che nessuno dei suddetti criteri riflette gli aspetti socioeconomici corrispondenti all'obiettivo della tutela della popolazione endogena meno abbiente sul mercato immobiliare. I criteri anzidetti favoriscono non soltanto la popolazione endogena meno abbiente bensì anche una parte della popolazione endogena in possesso dei mezzi sufficienti che, pertanto, non avrebbe alcuna necessità di protezione sul mercato immobiliare.

38. Come menzionato in precedenza, la condizione di un legame sufficiente con il comune bersaglio comporta in realtà il divieto nei confronti di talune persone, ossia di coloro che non soddisfano la suddetta condizione, di acquistare o di prendere in locazione per oltre nove anni terreni e fabbricati ivi costruiti. Condivido il parere del legale dei ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-197/11, contenuto nelle osservazioni scritte, secondo cui avrebbero potuto essere previste altre misure in grado di soddisfare l'obiettivo perseguito dal decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili senza necessariamente approdare a un divieto di acquisto o di locazione da parte di altre persone. Per esempio, avrebbero potuto essere previsti premi associati all'acquisto, come pure un meccanismo di regolazione dei prezzi nei comuni bersaglio ovvero misure di accompagnamento decise dall'autorità per la popolazione endogena protetta.

39. Da quanto poc'anzi esposto risulta che la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente da parte del candidato acquirente o affittuario del bene immobile con il comune bersaglio che prevede la dimora del suddetto candidato acquirente o affittuario nel comune bersaglio anzidetto per almeno sei anni prima della cessione, o l'esercizio di un'attività lavorativa di quest'ultimo nel suddetto comune oppure, ancora, la presenza di un legame professionale, familiare, sociale o economico del candidato acquirente o affittuario a motivo di una circostanza significativa e duratura non costituisce una misura idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di soddisfare le esigenze immobiliari della popolazione endogena meno abbiente. Pur riconoscendo che la condizione dell'esistenza di un legame sufficiente da parte del candidato acquirente o affittuario del bene immobile può essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dal decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, tale misura eccede quanto è necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.

40. Per quanto riguarda gli articoli 22 e 24 della direttiva 2004/38, che mirano ad agevolare l'esercizio del diritto primario e individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito dal Trattato direttamente ai cittadini dell'Unione, e che la finalità di detta direttiva consiste, in particolare, nel rafforzare tale diritto<sup>11</sup>, nutro dubbi in merito alla necessità di esaminare la normativa nazionale in parola alla luce delle suddette disposizioni tenendo conto del fatto che esse non contengono nuovi motivi specifici che giustifichino una restrizione al diritto di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. Riguardo all'articolo 24 della direttiva 2004/38, si tratta di un'espressione specifica del divieto generale di discriminazione di cui all'articolo 18 TFUE.

41. L'articolo 22 della direttiva 2004/38 definisce l'ambito di applicazione territoriale del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. In proposito, potrebbero sorgere dubbi connessi alla seconda frase del suddetto articolo, in forza del quale «[l]imitazioni territoriali del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente possono essere stabilite dagli Stati membri soltanto nei casi in cui siano previste anche per i propri cittadini». Tuttavia, non è possibile dedurre che le limitazioni territoriali sono in linea generale ammissibili purché si applichino anche ai cittadini dello Stato membro ospitante e che, dunque, la suddetta disposizione introduce un nuovo motivo che giustifica una restrizione del diritto che il Trattato conferisce ai cittadini dell'Unione. Invero, come giustamente sostenuto dalla Commissione, la seconda frase dell'articolo 22 della direttiva 2004/38 contiene una condizione complementare perché una restrizione al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente possa essere giustificata da motivi attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica, ai sensi dell'articolo 27 della stessa direttiva.

42. Alla luce delle suesposte osservazioni, propongo alla Corte di rispondere che gli articoli 21 TFUE, 45 TFUE, 56 TFUE e 63 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano al regime nazionale che subordina, in taluni comuni, la cessione di terreni e di fabbricati ivi costruiti alla dimostrazione, da parte dell'acquirente o dell'affittuario, di un legame sufficiente con tali comuni qualora l'esistenza del suddetto legame sia valutata secondo i seguenti criteri alternativi:

- il requisito della dimora, per almeno sei anni prima della cessione, della persona cui il bene immobile dovrebbe essere ceduto nel comune interessato;
- l'obbligo, alla data della cessione, per il candidato acquirente o affittuario, di svolgere un'attività lavorativa nel comune, e
- l'esistenza di un legame professionale, familiare, sociale o economico a motivo di una circostanza significativa e duratura.

#### B – Sulla prima questione nella causa C-203/11

43. Tale questione riguarda gli incentivi fiscali e i meccanismi di sovvenzione previsti dal decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili. Le misure anzidette possono essere divise in due gruppi aventi scopi diversi. Lo scopo delle misure appartenenti al primo gruppo è la riurbanizzazione di terreni e immobili. Si tratta della riduzione d'imposta accordata a un mutuante che stipula un accordo di ristrutturazione, di cui all'articolo 3.1.3 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, nonché la riduzione dell'imponibile per quanto riguarda l'imposta di registro, di cui all'articolo 3.1.10 del medesimo decreto<sup>12</sup>. Le misure che fanno parte del secondo gruppo compensano l'onere sociale cui

11 — V. sentenza del 15 novembre 2011, Dereci e a. (C-256/11, Racc. pag. I-11315, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

12 — I ricorrenti nel procedimento principale hanno impugnato dinanzi al giudice del rinvio anche le sovvenzioni destinate a progetti di urbanizzazione di cui all'articolo 3.1.2 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili. Il giudice del rinvio ha già accertato che tale misura costituisce un aiuto de minimis ai sensi del regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 379, pag. 5), che è escluso dalla nozione di aiuto di Stato.

sono soggetti i lottizzanti e i committenti. A tale gruppo appartengono l'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto sulla vendita di alloggi e l'aliquota ridotta dell'imposta di registro per l'acquisto di un terreno edificabile, di cui all'articolo 4.1.20, paragrafo 3, secondo comma, del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, nonché le sovvenzioni per le infrastrutture di cui all'articolo 4.1.23 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili e la garanzia di recupero da parte di un'organizzazione di edilizia popolare dell'alloggio popolare realizzato, di cui all'articolo 4.1.21 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili.

44. Il giudice del rinvio vuole sapere se le misure in parola debbano essere qualificate come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE e, in caso di risposta affermativa, quando queste debbano essere notificate alla Commissione oppure se, se del caso, tali misure siano esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi della decisione 2005/842.

### 1. Qualificazione delle misure

45. Per quanto riguarda la qualificazione delle misure in parola come aiuti di Stato, il giudice del rinvio menziona giustamente la giurisprudenza della Corte, che subordina la definizione della nozione di aiuto di Stato al soddisfacimento delle seguenti condizioni. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato oppure mediante risorse statali; in secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, deve concedere un vantaggio al suo beneficiario e, in quarto luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza<sup>13</sup>.

46. Dalla motivazione della decisione di rinvio emerge che il giudice a quo nutre dubbi in merito alla seconda condizione circa l'incidenza sugli scambi tra Stati membri, nonché in merito alla terza condizione relativa alla vantaggiosità delle misure in parola.

47. Per quanto riguarda l'incidenza delle misure in parola sugli scambi tra Stati membri, desidero ricordare che, prendendo in considerazione una serie di elementi di diritto o di fatto pertinenti nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio valutare se le misure concrete siano in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri. A mio avviso, l'attuale giurisprudenza offre una base sufficiente perché il giudice a quo possa compiere tale valutazione<sup>14</sup>.

48. Ai sensi di tale giurisprudenza, il giudice del rinvio è tenuto a esaminare se le misure in parola rafforzino la posizione delle imprese beneficiarie rispetto alle imprese concorrenti negli scambi tra Stati membri<sup>15</sup>. Nondimeno, le imprese beneficiarie non devono necessariamente partecipare ai suddetti scambi. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto a un'impresa, l'attività interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che risultano diminuite le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di penetrare nel mercato di questo Stato membro<sup>16</sup>. Gli aiuti di entità relativamente modesta possono anch'essi ripercuotersi sugli scambi tra Stati membri soprattutto quando il settore nel quale opera l'impresa che se ne avvale è caratterizzato da forte concorrenza<sup>17</sup>. Infine, occorre rammentare che non è necessario dimostrare un'incidenza effettiva delle misure in parola sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma occorre soltanto esaminare se le dette misure siano idonee a farlo<sup>18</sup>.

13 — V. sentenze del 29 marzo 2012, 3M Italia (C-417/10, punto 37), e del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, Racc. pag. I-5243, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

14 — L'analisi contenuta nell'ordinanza di rinvio dimostra che il giudice a quo possiede una conoscenza approfondita di tale giurisprudenza.

15 — V., in tal senso, sentenze del 30 aprile 2009, Commissione/Italia e Wam (C-494/06 P, Racc. pag. I-3639, punto 52), e del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e a. (C-222/04, Racc. pag. I-289, punto 141 e giurisprudenza ivi citata).

16 — V., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2011, Paint Graphos e a. (da C-78/08 a C-80/08, Racc. pag. I-7611, punto 80 e giurisprudenza ivi citata).

17 — V., in tal senso, sentenza del 21 marzo 1991, Italia/Commissione (303/88, Racc. pag. 1433, punto 27).

18 — V., in tal senso, sentenza Cassa di Risparmio di Firenze e a., cit. alla nota 15 (punto 140 e giurisprudenza ivi citata).

49. Per quanto riguarda la vantaggiosità delle misure in parola, interpreto questa parte della questione pregiudiziale come mirante a ottenere, in sostanza, il chiarimento della giurisprudenza<sup>19</sup> secondo cui un intervento statale non costituisce un aiuto di Stato ai sensi del diritto dell'Unione nella misura in cui esso debba essere considerato come una compensazione costituente la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, di modo che tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese concorrenti<sup>20</sup>. Tuttavia, affinché le misure concrete possano sottrarsi alla qualifica di aiuto di Stato, devono ricorrere quattro presupposti, denominati «condizioni della sentenza Altmark».

50. Prima di procedere con l'analisi di tali condizioni, occorre osservare che la giurisprudenza menzionata è applicabile soltanto rispetto alle misure che compensano l'onere sociale cui sono soggetti i lottizzanti e i committenti. Nelle sue osservazioni scritte, il Vlaamse Regering (il governo fiammingo) ha esso stesso indicato che l'onere sociale imposto ai lottizzanti e ai committenti costituisce, peraltro, un prezzo equo da versare per poter dare esecuzione all'autorizzazione e per beneficiare dei vantaggi economici importanti che ne derivano.

51. Secondo la prima condizione della sentenza Altmark, l'impresa beneficiaria deve effettivamente essere incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico e tali obblighi devono essere chiaramente definiti<sup>21</sup>. Ne consegue che occorre esaminare se l'onere sociale cui sono soggetti i lottizzanti e i committenti possa essere considerato un obbligo di servizio pubblico.

52. Come spiegato dal governo fiammingo nelle sue osservazioni scritte, l'onere sociale è imposto ai committenti e ai lottizzanti nell'ambito di una politica che mira a poter offrire un accesso più equo agli alloggi popolari vuoi ai gruppi in condizioni meno abbienti, vuoi ai gruppi socialmente sfavoriti da una ripartizione territoriale fondata sulle necessità effettive che non dipendono esclusivamente dall'iniziativa spontanea e dalla buona volontà degli operatori. Sotto questo profilo, nulla impedisce che l'onere sociale definito dal decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili sia considerato alla stregua di un obbligo di servizio pubblico. In proposito, è ininfluenza il fatto che il detto onere sociale non avvantaggi direttamente i cittadini, richiedenti un alloggio popolare, bensì le imprese con incarichi di edilizia popolare (che sono la personificazione dei pubblici poteri). Come rilevato dal governo tedesco nelle sue osservazioni scritte, per poter mettere a disposizione alcunché, occorre necessariamente creare il fondamento sostanziale. Le imprese con incarichi di edilizia popolare intervengono dunque soltanto in qualità di intermediari amministrativi e tecnici.

53. La seconda condizione della sentenza Altmark richiede che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano previamente definiti in modo obiettivo e trasparente<sup>22</sup>. Tale condizione appare problematica soprattutto con riferimento alle sovvenzioni per le infrastrutture e alla garanzia di recupero per gli alloggi popolari. La normativa nazionale citata dal giudice del rinvio, pur consentendo l'identificazione dei beneficiari di tali misure, non consente invece l'identificazione dei parametri sulla cui base viene calcolato siffatto tipo di compensazione. Tuttavia, il governo fiammingo, nelle sue osservazioni scritte, descrive come calcolare tale tipo di compensazione. Spetta dunque al giudice del rinvio valutare se i parametri per il calcolo delle compensazioni indicate dal governo fiammingo soddisfino la seconda condizione della sentenza Altmark.

19 — Tuttavia, desidero rilevare in proposito che il giudice a quo chiede non l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione, bensì, invece, l'applicazione dell'interpretazione già fornita al caso concreto. Prova ne è l'analisi dettagliata della giurisprudenza contenuta nell'ordinanza di rinvio. Tuttavia, la Corte non è competente a valutare i fatti della causa principale o ad applicare a provvedimenti o a situazioni nazionali le norme dell'Unione di cui essa ha fornito l'interpretazione, dato che tali questioni rientrano nella competenza esclusiva del giudice nazionale (v. sentenza Fallimento Traghetti del Mediterraneo, cit. alla nota 13, punto 22).

20 — V. sentenze del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Racc. pag. I-7747, punto 87), nonché Fallimento Traghetti del Mediterraneo, cit. alla nota 13 (punto 35 e giurisprudenza citata).

21 — V. sentenza Fallimento Traghetti del Mediterraneo, cit. alla nota 13 (punto 35).

22 — V. sentenza Fallimento Traghetti del Mediterraneo, cit. alla nota 13 (punto 35).

54. In base alla terza condizione della sentenza *Altmark*, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico<sup>23</sup>. Orbene, nella fattispecie sembra che le misure a compensazione dell'onere sociale non siano calcolate in funzione del costo effettivo dell'adempimento di tale onere. Per questo motivo, ritengo plausibile che il costo finale della combinazione delle diverse misure che compensano l'onere sociale ecceda l'importo delle spese connesse all'adempimento dell'onere sociale.

55. In base alla quarta condizione della sentenza *Altmark*, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi<sup>24</sup>. Nella specie è evidente che i beneficiari delle misure che compensano l'onere sociale non sono stati designati nell'ambito di una procedura di appalto pubblico. Tuttavia, dagli atti di causa non emerge che è stata effettuata un'analisi ai sensi della quarta condizione e che le misure in parola sono fissate in funzione delle spese che un'impresa media gestita in modo efficiente avrebbe sostenuto nell'adempimento dell'onere sociale.

## 2. Momento della notifica di un aiuto di Stato alla Commissione

56. L'articolo 108, paragrafo 3, TFUE prevede che alla Commissione siano comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se quest'ultima ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno, a norma dell'articolo 107 TFUE, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

57. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'obbligo di notifica degli aiuti di Stato nuovi è uno degli elementi fondamentali del sistema di controllo instaurato dal Trattato nel settore degli aiuti di Stato. Nell'ambito di tale sistema, gli Stati membri hanno l'obbligo, da un lato, di notificare alla Commissione ogni misura volta ad istituire o modificare un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, dall'altro, di non attuare una tale misura, conformemente all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, fintantoché la suddetta istituzione non abbia adottato una decisione definitiva su detta misura<sup>25</sup>. L'oggetto dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE non è un semplice obbligo di notifica, bensì un obbligo di notifica previo che, in quanto tale, comporta ed implica l'effetto sospensivo sancito dall'ultima frase di tale disposizione<sup>26</sup>.

58. In proposito, il giudice del rinvio chiede se si tratti dell'articolo 4.1.23 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili che prevede le sovvenzioni per infrastrutture o, invece, del decreto di attuazione del governo fiammingo che definisce le condizioni per la concessione delle suddette sovvenzioni, che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione, posto che le sovvenzioni per le infrastrutture avrebbero dovuto essere qualificate come aiuti di Stato.

23 — V. sentenza *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, cit. alla nota 13 (punto 35).

24 — V. sentenza *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, cit. alla nota 20 (punto 93).

25 — V., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2011, *France Télécom/Commissione* (C-81/10 P, Racc. pag. I-12899, punto 58).

26 — V., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2000, *Francia/Commissione* (C-332/98, Racc. pag. I-4833, punto 32).

59. Ritengo che la risposta sia abbastanza chiara. La misura in parola era già prevista dal decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, sebbene i dettagli siano stati precisati dal decreto di attuazione. Per questo motivo, al fine di ottemperare ad uno degli obblighi di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, il progetto del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione.

### 3. Esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato nuovi alla Commissione

60. Il giudice del rinvio chiede se le misure che compensano l'onere sociale cui sono soggetti i lottizzanti e i committenti possano essere esonerate dall'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi della decisione 2005/842, sempreché le suddette misure debbano essere qualificate come aiuti di Stato.

61. L'articolo 3 della decisione 2005/842 dichiara che gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico che soddisfano le condizioni stabilite dagli articoli 4, 5 e 6 della medesima decisione sono compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione. Condivido il parere del giudice del rinvio, secondo cui le suddette condizioni sembrano trarre ispirazione dalle prime tre condizioni della sentenza Altmark.

62. Come già affermato, sono dell'avviso che, nella fattispecie, non è soddisfatta la terza condizione della sentenza Altmark. Tale condizione, secondo cui la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, è altresì contenuta nell'articolo 5 della decisione 2005/842. Ne deriva che, posto che le misure che compensano l'onere sociale devono essere qualificate come aiuti di Stato non soddisfacendo la terza condizione della sentenza Altmark, esse non possono nemmeno beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi della decisione 2005/842.

63. Alla luce delle precedenti osservazioni, suggerisco alla Corte di rispondere che gli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, in combinato disposto con la decisione 2005/842, devono essere interpretati nel senso che le misure contenute negli articoli 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20, § 3, secondo comma, 4.1.21 e 4.1.23 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili devono essere notificate alla Commissione prima della loro adozione a condizione che sia stato accertato che esse sono in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri e che non soddisfano le condizioni di cui alla sentenza Altmark.

### *C – Sulla seconda, la nona e la decima questione sottoposte nella causa C-203/11*

64. Questa serie di questioni verte su un onere sociale che, ai sensi dell'articolo 4.1.16 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili, obbliga i lottizzanti o i committenti ad adottare iniziative per la realizzazione di un'offerta di alloggi popolari.

65. Pare che il giudice a quo non nutra dubbi in merito alla qualifica di onere sociale come una restrizione non discriminatoria alle libertà fondamentali. I suoi dubbi, invece, riguardano la questione, in primo luogo, rispetto a quale libertà fondamentale il suddetto onere sociale debba essere esaminato e, in secondo luogo, se un onere sociale sotto forma di restrizione delle libertà fondamentali possa essere giustificato da un motivo imperativo di interesse generale.

66. In via preliminare, va osservato che, come per l'unica questione nella causa C-197/11 e per la seconda questione nella causa C-203/11, il governo fiammingo sottolinea che le controversie dinanzi al giudice del rinvio riguardano una situazione puramente interna. Desidero richiamare, in proposito, le mie precedenti considerazioni<sup>27</sup>.

27 — V. i paragrafi 23 e 24 delle presenti conclusioni.



67. Riguardo alla libertà rispetto alla quale occorre esaminare il regime di un onere sociale, è vero che è possibile identificare l'influenza di un onere siffatto tanto sulla libertà di stabilimento quanto sulla libera prestazione di servizi, nonché sulla libera circolazione dei capitali.

68. Tuttavia, concordo con la Commissione secondo cui, in presenza di un onere sociale, prevale la libera circolazione dei capitali, posto che la restrizione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi è soltanto una conseguenza inevitabile della restrizione della libera circolazione dei capitali.

69. La normativa nazionale prevede la possibilità di adempiere in natura l'onere sociale, vale a dire attraverso la realizzazione di un alloggio popolare, la vendita di terreni a un ente con incarichi di edilizia popolare, la locazione a un'agenzia di locazione sociale di alloggi oppure mediante il versamento di un contributo sociale. Come indicato dal giudice del rinvio, occorre ammettere che siffatta normativa è in grado di dissuadere cittadini di uno Stato membro dall'investire in un altro Stato membro nel settore immobiliare, alla luce del fatto che essi non possono utilizzare liberamente i terreni ai fini per cui intendevano acquistarli. Per giurisprudenza costante, i movimenti di capitali comprendono le operazioni con cui soggetti non residenti effettuano investimenti immobiliari nel territorio di uno Stato membro. In altri termini, il diritto di acquistare, gestire e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro genera, quando viene esercitato, movimenti di capitali<sup>28</sup>.

70. Pur costituendo una restrizione alla libera circolazione dei capitali, un onere sociale può essere giustificato da un motivo imperativo di interesse generale purché esso sia idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo che persegue e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento<sup>29</sup>.

71. Pertanto, occorre determinare l'obiettivo della normativa in parola e valutare se quest'ultimo possa essere qualificato come motivo imperativo di interesse generale.

72. Ad avviso del governo fiammingo, la normativa che impone un onere sociale ai lottizzanti e ai committenti risponde a un problema concreto, più precisamente a una seria carenza di alloggi a prezzi accessibili. Sembra pertanto che un onere sociale sia legato alla politica dell'edilizia popolare di uno Stato membro e al finanziamento di quest'ultima, cosa che la Corte ha già riconosciuto come un motivo imperativo di interesse generale<sup>30</sup>. Tuttavia, spetta al giudice a quo accertare l'obiettivo preciso della normativa in parola.

73. Spetta altresì al giudice del rinvio valutare se un onere sociale soddisfi il principio della proporzionalità: in altri termini se esso sia idoneo a garantire un accrescimento dell'offerta di alloggi popolari e se l'obiettivo determinato non potrebbe essere perseguito con misure meno restrittive rispetto alla libera circolazione dei capitali.

74. Riguardo a detta valutazione, potrebbero essere utili i dati statistici delle amministrazioni fiamminghe citati in udienza dal legale dei ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-203/11. Da dette statistiche deriva infatti che il decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili che introduce l'onere sociale nei confronti dei lottizzanti e dei committenti incide in realtà in maniera piuttosto negativa sul settore degli alloggi popolari.

28 — V. sentenza *Woningstichting Sint Servatius*, cit. alla nota 10 (punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

29 — *Ibidem* (punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

30 — V. sentenza *Woningstichting Sint Servatius*, cit. alla nota 10 (punto 30).

75. In considerazione delle osservazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere che l'articolo 63 TFUE dev'essere interpretato nel senso che osta a un regime da cui consegue che al rilascio di un'autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa a un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un «onere sociale» consistente nella realizzazione, sino alla concorrenza di una determinata percentuale del progetto, di alloggi popolari che devono poi essere venduti a prezzi massimali a un ente pubblico o a un sostituto del medesimo, a condizione che sia stato stabilito che tale regime non soddisfa il principio di proporzionalità.

*D – Sulla terza, quarta, quinta, sesta, settima e ottava questione sottoposte nella causa C-203/11*

76. Con questa serie di questioni il giudice del rinvio chiede l'interpretazione di talune disposizioni della direttiva 2006/123.

77. Tuttavia, ai sensi del nono considerando della direttiva 2006/123, quest'ultima non si applica né alle norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre né a quelle sulla pianificazione urbana e rurale. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva 2006/123 indica espressamente che essa non si applica ai servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari.

78. A mio avviso, il decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili rappresenta la normativa riguardante lo sviluppo e l'uso delle terre, nonché la normativa sulla pianificazione urbana e rurale.

79. Per questo motivo, sono dell'avviso che non sia necessario rispondere alle questioni relative alla direttiva 2006/123.

*E – Sull'undicesima questione nella causa C-203/11*

80. Con tale questione il giudice del rinvio chiede alla Corte l'interpretazione della nozione di «appalto pubblico di lavori» di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18. Nello specifico, detto giudice vuole sapere se si tratti di un appalto pubblico di lavori nel caso della normativa che condiziona il rilascio di un'autorizzazione edilizia o di lottizzazione a un onere sociale consistente nella realizzazione di alloggi popolari che devono poi essere venduti a prezzi massimali a un ente pubblico o a un sostituto del medesimo.

81. Il decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili considera un onere sociale come una condizione per ottenere il rilascio di un'autorizzazione edilizia o di lottizzazione. Sebbene l'articolo 4.1.17 del suddetto decreto preveda svariate possibilità per adempiere tale onere, l'undicesima questione concerne soltanto l'adempimento in natura dell'onere sociale, ossia sotto forma di una realizzazione di alloggi popolari.

82. Occorre rammentare che la definizione di appalto pubblico di lavori rientra nell'ambito del diritto dell'Unione<sup>31</sup>. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 2004/18, è richiesta la presenza di quattro caratteristiche perché sia possibile parlare di appalto pubblico di lavori. In primo luogo, l'esistenza di un contratto stipulato per iscritto, in secondo luogo, occorre che si tratti di un contratto a titolo oneroso; in terzo luogo, che le parti contraenti siano uno o più operatori economici, da un lato, e una o più amministrazioni aggiudicatrici, dall'altro, e, in quarto e ultimo luogo, che l'oggetto del contratto sia l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera corrispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice.

31 — V., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2007, Auroux e a. (C-220/05, Racc. pag. I-385, punto 40).

83. Sono del parere che nel caso di specie la prima delle summenzionate caratteristiche, ossia l'esistenza di un contratto stipulato per iscritto, sia problematica in quanto l'onere sociale è imposto ai lottizzanti e ai committenti con il decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili. Come indicato dal giudice a quo, la normativa nazionale prevede un accordo di amministrazione concluso tra il committente o il lottizzante e l'impresa con incarichi di edilizia popolare. Tuttavia, essa indica nel contempo che tale accordo di amministrazione riguarda soltanto il fatto di immettere sul mercato gli alloggi popolari già realizzati e non la relativa realizzazione.

84. La citazione di alcuni elementi che emergono dalla giurisprudenza della Corte potrebbe giovare al giudice a quo, pur spettando a quest'ultimo verificare, nella specie, l'esistenza di un contratto stipulato per iscritto.

85. Desidero in primo luogo citare la sentenza *Ordine degli architetti e a.*<sup>32</sup>, in cui la Corte ha statuito che il fatto che i pubblici poteri non abbiano la possibilità di scegliere la loro controparte contrattuale non vale, di per sé, a giustificare la non applicazione della direttiva 2004/18, in quanto una siffatta eventualità porterebbe al risultato di escludere dalla concorrenza comunitaria la realizzazione di un'opera altrimenti ricadente nell'ambito di applicazione della direttiva medesima<sup>33</sup>.

86. Il caso di specie raffigura una situazione simile, posto che l'onere sociale consistente nella realizzazione di alloggi popolari è collegato ex lege a un'autorizzazione di lottizzazione o a un'autorizzazione urbanistica. Tuttavia, occorre rammentare che nella causa da cui è scaturita la sentenza *Ordine degli architetti e a.*, la Corte ha sottolineato che occorre comunque procedere alla stipula di una convenzione di lottizzazione tra l'amministrazione comunale e l'operatore economico. Nella fattispecie mi sembra di capire che la normativa nazionale non preveda la conclusione di un contratto per l'adempimento dell'onere sociale. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò sia quanto accade realmente nel caso a quo.

87. A mio avviso, è interessante richiamare pure una constatazione contenuta nella sentenza *Ordine degli architetti e a.*, in cui la Corte ha indicato che «l'obiettivo fondamentale della direttiva (...) è (...) aprire alla concorrenza il settore degli appalti pubblici di lavori. Infatti, proprio tale apertura alla concorrenza comunitaria in conformità delle procedure previste dalla direttiva garantisce contro il rischio di favoritismi da parte dei pubblici poteri»<sup>34</sup>. Nutro in proposito dubbi sulla questione di come l'onere sociale potrebbe favorire i lottizzanti e i committenti. Il ricorso nel procedimento principale nella causa C-203/11 dimostra che anche gli operatori economici cui si applica detto onere ritengono di esserne sfavoriti. Parimenti, anche il giudice a quo ha indicato nell'ordinanza di rinvio che l'adempimento in natura di un onere sociale comporta sempre un pregiudizio nei confronti dei lottizzanti e dei committenti.

88. La seconda sentenza su cui desidero attirare l'attenzione è la sentenza *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*<sup>35</sup>, in cui la Corte ha dichiarato che, per concludere che manca un contratto ai sensi della normativa relativa agli appalti pubblici, il giudice del rinvio dovrà verificare se l'operatore economico disponga della capacità di negoziare con l'amministrazione aggiudicatrice il contenuto concreto delle prestazioni da fornire nonché le tariffe applicabili a queste ultime e se tale operatore goda, per quanto attiene ai servizi non riservati, della facoltà di liberarsi degli obblighi derivanti dall'accordo di collaborazione, osservando il preavviso da esso previsto<sup>36</sup>.

32 — Sentenza del 12 luglio 2001 (C-399/98, Racc. pag. I-5409).

33 — *Ibidem* (punto 75).

34 — Sentenza *Ordine degli Architetti e a.*, cit. alla nota 32 (punto 75).

35 — Sentenza del 18 dicembre 2007 (C-220/06, Racc. pag. I-12175).

36 — Sentenza *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, cit. alla nota 35 (punto 55).

89. Come la causa che ha dato luogo alla citata sentenza *Ordine degli Architetti e a. e.*, a mio avviso, contrariamente al caso di specie, nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, è stato stipulato un determinato tipo di contratto tra l'amministrazione pubblica e l'operatore privato. Più precisamente, si trattava di un accordo di collaborazione. Si pone la questione se siffatto accordo costituisca effettivamente un contratto ai sensi della normativa relativa agli appalti pubblici, posto che un operatore economico non ha disposto di alcuna possibilità di rifiutare la conclusione di un tale accordo.

90. Dalla sentenza *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* emerge che se il giudice a quo si pronunciasse, nel caso di specie, a favore dell'esistenza di un determinato rapporto contrattuale fra un soggetto qualificabile come amministrazione aggiudicatrice e un lottizzante o un committente con riferimento all'onere sociale, egli dovrebbe verificare se la libertà contrattuale di un lottizzante o di un committente non sia stata limitata nel senso che non sia stato loro possibile negoziare il contenuto concreto delle prestazioni da fornire, nonché le tariffe applicabili a queste ultime.

91. Basandosi sulla possibile interpretazione della normativa nazionale in parola, ritengo principalmente che sia limitata la capacità di negoziare il prezzo da applicare per i lavori eseguiti. Nella fattispecie, il prezzo dei lavori eseguiti consiste nel prezzo di vendita di un alloggio popolare a un'impresa con incarichi di edilizia popolare. Il suddetto prezzo è limitato dalla normativa nazionale e non corrisponderebbe al prezzo di mercato.

92. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che all'undicesima questione si debba rispondere che la nozione di appalto pubblico di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18 debba essere interpretata nel senso che essa si applica a una normativa da cui consegue che al rilascio di un'autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa a un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un onere sociale consistente nella realizzazione di alloggi popolari che devono poi essere venduti a prezzi massimali a un ente pubblico o a un sostituto del medesimo purché, in primo luogo, detta normativa preveda l'esistenza di un contratto stipulato tra un'amministrazione aggiudicatrice e un operatore economico e, in secondo luogo, un operatore economico disponga della concreta possibilità di negoziare con l'amministrazione aggiudicatrice il contenuto di detto contratto nonché il prezzo da applicare ai lavori eseguiti.

## V – Conclusione

93. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni pregiudiziali sollevate dalla *Cour constitutionnelle*:

1) Gli articoli 21 TFUE, 45 TFUE, 56 TFUE e 63 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano al regime nazionale che subordina, in taluni comuni, la cessione di terreni e di fabbricati ivi costruiti alla dimostrazione, da parte dell'acquirente o dell'affittuario, di un legame sufficiente con tali comuni qualora l'esistenza del suddetto legame sia valutata secondo i seguenti criteri alternativi:

- il requisito della dimora, per almeno sei anni prima della cessione, della persona cui il bene immobile dovrebbe essere ceduto nel comune interessato;
- l'obbligo, alla data della cessione, per il candidato acquirente o affittuario, di svolgere un'attività lavorativa nel comune, e
- l'esistenza di un legame professionale, familiare, sociale o economico a motivo di una circostanza significativa e duratura.

2) Gli articoli 107 e 108 TFUE, in combinato disposto con la decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, devono essere interpretati nel senso che le misure contenute negli articoli 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20, § 3, secondo comma, 4.1.21 e 4.1.23 del decreto sulla gestione dei terreni e degli immobili devono essere notificate alla Commissione europea prima della loro adozione a condizione che sia stato accertato che esse sono in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri e che non soddisfano le condizioni di cui alla sentenza del 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Racc. pag. I-7747).

3) L'articolo 63 TFUE dev'essere interpretato nel senso che osta a un regime da cui consegue che al rilascio di un'autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa a un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un «onere sociale» consistente nella realizzazione, sino alla concorrenza di una determinata percentuale del progetto, di alloggi popolari che devono poi essere venduti a prezzi massimali a un ente pubblico o a un sostituto del medesimo, a condizione che sia stato stabilito che tale regime non soddisfa il principio di proporzionalità.

4) La nozione di appalto pubblico di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, deve essere interpretata nel senso che essa si applica a una normativa da cui consegue che al rilascio di un'autorizzazione edilizia o di lottizzazione relativa a un progetto di una determinata entità minima viene ricollegato ex lege un onere sociale consistente nella realizzazione di alloggi popolari che devono poi essere venduti a prezzi massimali a un ente pubblico o a un sostituto del medesimo purché, in primo luogo, la detta normativa preveda l'esistenza di un contratto stipulato tra un'amministrazione aggiudicatrice e un operatore economico e, in secondo luogo, un operatore economico disponga della concreta possibilità di negoziare con l'amministrazione aggiudicatrice il contenuto di detto contratto nonché il prezzo da applicare ai lavori eseguiti.