



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MELCHIOR WATHELET
presentate il 29 maggio 2013¹

Causa C-132/12 P

**Stichting Woonpunt,
Stichting Havensteder, già Stichting Com.wonen,
Woningstichting Haag Wonen,
Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl
contro**

Commissione europea

«Impugnazione — Sistema di aiuti concessi dal Regno dei Paesi Bassi a favore delle società di edilizia residenziale sociale — Decisione che rende obbligatori gli impegni assunti dalle autorità olandesi per conformarsi al diritto dell'Unione — Aiuto previsto dalle autorità olandesi per un progetto speciale per zone urbane degradate — Decisione che dichiara il sistema compatibile con il mercato interno — Articolo 263, quarto comma, TFUE — Nozione di “atto regolamentare che riguarda direttamente una persona fisica o giuridica e che non comporta alcuna misura d'esecuzione”»

I – Introduzione

1. La controversia considerata ha ad oggetto l'impugnazione proposta dalle società di edilizia residenziale («woningcorporaties», in prosieguo: le «wocos») Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, già Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen e Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl contro l'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10, in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»).

2. Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato irricevibile il loro ricorso volto a ottenere l'annullamento della decisione C (2009) 9963 def. della Commissione, del 15 dicembre 2009, relativa agli aiuti di Stato E 2/2005 e N 642/2009 (Paesi Bassi) – Aiuto esistente e aiuto specifico per progetti a favore di imprese operanti nel settore dell'edilizia residenziale sociale (in prosieguo: la «decisione controversa»). Il Tribunale ha considerato che la decisione controversa, nella parte concernente l'aiuto esistente E 2/2005, riguardasse le ricorrenti allo stesso modo di ogni altro operatore economico che si trovava effettivamente o potenzialmente in una situazione identica e che la loro qualifica di wocos, definita in funzione di criteri obiettivi, non fosse quindi sufficiente per stabilire che erano individualmente interessate. Per quanto attiene alla parte della decisione controversa concernente il nuovo aiuto N 642/2009, il Tribunale ha statuito che l'annullamento non era tale da procurare un beneficio alle ricorrenti e che queste ultime non avevano pertanto dato prova del loro interesse ad agire per l'annullamento della decisione di cui trattasi.

¹ — Lingua originale: il francese.

3. Nell'ordinanza impugnata, il Tribunale si è quindi limitato a esaminare le sole condizioni dell'interesse ad agire e dell'incidenza individuale come previsti nell'ex articolo 230, quarto comma, CE. Orbene, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (precedente alla decisione controversa), è stata accordata una terza possibilità alle persone fisiche o giuridiche che intendono agire per l'annullamento. L'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE le autorizza ora ad agire per l'annullamento contro gli atti regolamentari che le riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

4. Dato che la ricevibilità di un ricorso proposto sul fondamento all'articolo 263 TFUE rappresenta una questione di ordine pubblico, nelle presenti conclusioni proporrò alla Corte di esaminare l'applicabilità nel caso di specie dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE. Evidenzierò anche come il Tribunale abbia commesso un errore di diritto omettendo detta verifica. Inviterò quindi la Corte a statuire in modo definitivo sulla suddetta questione, a dichiarare il ricorso ricevibile nella parte in cui si riferisce alla decisione sull'aiuto E 2/2005 e, quanto al resto, a rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nel merito².

II – Fatti

5. Le ricorrenti sono wocos stabilite nei Paesi Bassi. Si tratta di enti senza scopo di lucro che hanno il compito di procedere all'acquisto, alla costruzione e alla concessione in locazione di abitazioni destinate prevalentemente a persone svantaggiate o a gruppi socialmente svantaggiati. Le wocos svolgono anche altre attività, quali la costruzione e la concessione in locazione di appartamenti a canoni più elevati, la costruzione di appartamenti destinati alla vendita nonché la costruzione e la concessione in locazione di immobili di interesse generale.

A – L'aiuto E 2/2005 (aiuto esistente)

6. Nel 2002 le autorità olandesi hanno notificato alla Commissione europea il sistema generale di aiuti di Stato destinati alle wocos. Dal momento che la Commissione aveva ritenuto che le misure di finanziamento delle wocos potessero essere qualificate come aiuti esistenti, le autorità olandesi hanno ritirato la loro notifica.

7. Tuttavia, il 14 luglio 2005, la Commissione ha inviato alle autorità olandesi una lettera a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88 CE] (GU L 83, pag. 1), con cui sollevava dubbi circa la compatibilità dell'aiuto E 2/2005 con il mercato comune. In via preliminare la Commissione indicava in essa che le autorità olandesi dovevano ridefinire la missione di servizio pubblico affidata alle wocos al fine di riservare l'edilizia residenziale sociale a un gruppo di destinatari chiaramente definito composto da persone svantaggiate o da gruppi socialmente svantaggiati. Essa aggiungeva che tutte le attività commerciali delle wocos dovevano essere esercitate a condizioni di mercato e che queste ultime non potevano beneficiare di aiuti di Stato. Infine, secondo la Commissione, l'offerta di alloggi sociali doveva essere adattata alla domanda da parte delle persone svantaggiate e dei gruppi socialmente svantaggiati.

8. A seguito dell'invio di detta lettera, la Commissione e le autorità olandesi hanno avviato trattative volte a rendere il regime di aiuti controverso conforme all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

2 — Per una causa nella quale la Corte ha proceduto in tal modo, v. sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione (C-463/10 P e C-475/10 P, Racc. pag. I-9639 punti da 77 a 82).

9. Il 16 aprile 2007, la Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Associazione degli investitori immobiliari istituzionali del Regno dei Paesi Bassi) ha depositato presso la Commissione una denuncia relativa al regime di aiuti accordato alle wocos. Nel giugno 2009 la Vesteda Groep BV si è associata a detta denuncia.

10. Con lettera del 3 dicembre 2009, le autorità olandesi si sono impegnate a modificare il sistema generale di aiuti di Stato a favore delle wocos e hanno inviato alla Commissione numerose proposte conformi a detti impegni.

11. Su tale fondamento, esse hanno adottato nuove norme che sono state oggetto di un nuovo decreto ministeriale e di una nuova legge sull'edilizia residenziale la cui entrata in vigore era stata fissata, rispettivamente, per il 1° gennaio 2010 e il 1° gennaio 2011.

12. Riguardo alla compatibilità del nuovo sistema di finanziamento delle wocos come proposto dalle autorità olandesi, la Commissione ha concluso, al punto 72 della motivazione della decisione controversa, che «gli aiuti concessi per le attività di edilizia residenziale sociale, ossia legati alla costruzione e alla concessione in locazione di abitazioni destinate a privati, ivi compresa la costruzione e la manutenzione di infrastrutture ausiliarie, (...) sono compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE». La Commissione ha quindi accettato gli impegni assunti dalle autorità olandesi e ha adottato la decisione controversa.

B – *L'aiuto N 642/2009 (nuovo aiuto)*

13. Il 18 novembre 2009, le autorità olandesi hanno notificato un nuovo regime di aiuti per il risanamento di quartieri urbani degradati. Le wocos che operano nei quartieri selezionati sono beneficiarie di questo nuovo regime denominato «aiuto specifico per progetto destinato a determinate aree». Tale regime doveva essere applicato alle medesime condizioni previste per le misure rientranti nel regime di aiuti E 2/2005 come modificato con gli impegni assunti dalle autorità olandesi.

14. L'aiuto N 642/2009 doveva consistere in sovvenzioni dirette erogate dal Centraal Fonds Volkshuisvesting (Fondo centrale per l'edilizia popolare) per la realizzazione di progetti specifici relativi alla costruzione e alla concessione in locazione di alloggi in zone geografiche limitate corrispondenti alle comunità urbane più indigenti. Il suo finanziamento doveva essere assicurato mediante una nuova imposta a carico delle wocos operanti al di fuori delle zone urbane sensibili.

15. Nella decisione controversa, la Commissione ha ritenuto che l'aiuto N 642/2009 fosse compatibile con il mercato comune. Essa ha dichiarato che «[g]li aiuti versati per l'attività di costruzione e concessione in locazione di alloggi destinati a privati, ivi compresa la costruzione e la manutenzione di infrastrutture annesse e la costruzione e la concessione in locazione di immobili di interesse generale sono compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE». Essa ha deciso di conseguenza di non sollevare obiezioni in relazione alle nuove misure notificate.

III – Il procedimento dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

16. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 2010, le ricorrenti hanno presentato, a norma dell'articolo 263 TFUE, un ricorso per l'annullamento della decisione controversa.

17. A sostegno della loro domanda le ricorrenti hanno dedotto diversi motivi. Tuttavia, dal momento che la Commissione ha contestato la ricevibilità del loro ricorso, il Tribunale ha deciso di pronunciarsi in via preliminare su detto aspetto.

18. A tal proposito, la Commissione affermava, da una parte, che le ricorrenti non erano individualmente interessate, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, dalla decisione controversa nella parte in cui quest'ultima si riferisce all'aiuto E 2/2005 e, dall'altra, che esse non avevano un interesse ad agire contro detta decisione nella parte concernente l'aiuto N 642/2009.

19. Il Tribunale ha constatato che le ricorrenti non erano destinatarie della decisione controversa nella parte riguardante l'aiuto E 2/2005. A questo proposito esso ha in primo luogo ricordato la giurisprudenza costante secondo cui un'impresa non può essere ammessa a impugnare una decisione della Commissione che vieta un regime di aiuti di settore se essa è interessata da tale decisione solo nella sua qualità di appartenente a tale settore e di potenziale beneficiaria di detto regime. Il Tribunale ha in secondo luogo ritenuto che lo stesso valeva con riguardo a un ricorso volto a ottenere l'annullamento di una decisione con cui la Commissione, prendendo atto degli impegni assunti dalle autorità nazionali, dichiarava il regime di aiuti controverso così modificato compatibile con il mercato comune.

20. Nella fattispecie, il Tribunale ha constatato, da un lato, ai punti 31 e 32 dell'ordinanza impugnata, che la qualifica di wocos era riconosciuta in funzione di criteri obiettivi che possono essere soddisfatti da un numero imprecisato di operatori. Dall'altro, esso ha ricordato, al punto 33 di detta ordinanza, che le wocos potevano essere soltanto beneficiarie potenziali delle misure di aiuti poiché l'esame della Commissione «costituiva un esame preliminare» del regime di aiuti modificato in seguito agli impegni assunti dalle autorità nazionali.

21. Il Tribunale ne ha dedotto che la sola qualifica di wocos non permetteva di considerare i suddetti operatori come individualmente interessati dalla decisione controversa nella parte concernente l'aiuto E 2/2005.

22. Inoltre, per quanto attiene alla decisione controversa nella parte che si riferisce al nuovo aiuto N 642/2009 e lo dichiara compatibile con il mercato interno, il Tribunale ha statuito al punto 63 dell'ordinanza impugnata che le ricorrenti non avevano dato prova del loro interesse ad agire poiché l'annullamento di detta parte della decisione non poteva procurare loro nessun beneficio.

23. Il Tribunale ha quindi dichiarato l'intero ricorso irricevibile.

IV – L'impugnazione

24. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 9 marzo 2012, le ricorrenti hanno proposto la presente impugnazione. Esse chiedono alla Corte di annullare, integralmente o parzialmente, l'ordinanza impugnata e di rinviare la causa al Tribunale. Esse chiedono altresì che la Commissione sia condannata al pagamento delle spese.

25. A sostegno della loro impugnazione le ricorrenti deducono tre motivi. Il primo e il secondo motivo vertono sulle considerazioni svolte dal Tribunale in relazione alla parte della decisione che concerne l'aiuto E 2/2005, il terzo motivo verte su quelle relative all'aiuto N 642/2009, vale a dire:

- con il loro primo motivo le ricorrenti affermano che l'ordinanza impugnata è viziata da un errore di diritto, da una valutazione inesatta dei fatti rilevanti e da un difetto di motivazione poiché subordina la ricevibilità del ricorso alla circostanza che esse siano beneficiarie effettive o potenziali di misure esistenti;
- con il loro secondo motivo esse contestano al Tribunale d'aver commesso un errore di diritto considerando che esse non appartenevano a una cerchia chiusa di wocos esistenti beneficiarie dell'aiuto E 2/2005, e

— con il loro terzo motivo esse deducono, infine, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo che esse non avevano un interesse ad agire contro la decisione controversa nella parte concernente l'aiuto N 642/2009.

26. Nelle loro risposte ai quesiti della Corte le ricorrenti precisano che, quand'anche non possano essere considerate come individualmente interessate dalla decisione controversa, esse possono tuttavia chiederne l'annullamento in quanto quest'ultima costituisce un atto regolamentare che le riguarda direttamente e non comporta misure d'esecuzione.

A – Sul terzo motivo vertente sull'interesse ad agire delle ricorrenti

27. L'interesse ad agire corrisponde all'interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto impugnato. Tale annullamento deve poter produrre di per sé effetti giuridici per la ricorrente³; vale a dire, più precisamente, deve poterle procurare un beneficio⁴.

28. Nell'ordinanza impugnata, il Tribunale si è espressamente pronunciato sull'interesse ad agire delle ricorrenti riguardo all'aiuto N 642/2009 poiché la Commissione negava loro detto interesse. Esso non ha invece esaminato detta condizione in merito alla parte della decisione controversa concernente l'aiuto E 2/2005.

29. L'interesse ad agire è un presupposto essenziale e preliminare di qualsiasi azione giurisdizionale⁵. La sua mancanza è causa di improcedibilità per motivi di ordine pubblico che può essere sollevata d'ufficio dalla Corte⁶. Ritengo di conseguenza che sia necessario, ove la Corte condivida le mie conclusioni in merito alle altre possibili cause di irricevibilità, esaminare la questione in relazione ai due aiuti controversi.

1. L'aiuto N 642/2009 e l'interesse ad agire

30. Nel sottolineare che la decisione controversa dichiarava compatibile un nuovo aiuto di cui le ricorrenti erano potenziali beneficiarie, il Tribunale ha statuito, al punto 63 dell'ordinanza impugnata, che l'annullamento della decisione controversa non poteva portare loro alcun beneficio e che esse non avevano pertanto dato prova del loro interesse ad agire.

3 — Sentenza del 24 giugno 1986, Akzo Chemie e Akzo Chemie UK/Commissione (53/85, Racc. pag. 1965, punto 21).

4 — V., in particolare, sentenze del 28 febbraio 2008, Neirinck/Commissione (C-17/07 P, punto 45), nonché del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, cit. (punto 37).

5 — Ordinanza del 31 luglio 1989, S./Commissione (206/89 R, Racc. pag. 2841, punto 8).

6 — Ordinanza del 7 ottobre 1987, d.M./Consiglio e CES (108/86, Racc. pag. 3933, punto 10).

31. In base al terzo motivo sollevato dalle ricorrenti a sostegno della propria impugnazione, la suddetta valutazione del Tribunale sarebbe inficiata da un errore di diritto. Esse ritengono di avere un interesse a richiedere l'annullamento della decisione controversa avendo la Commissione dichiarato l'aiuto N 642/2009 compatibile con il mercato interno solo nella misura in cui esso era soggetto alle stesse condizioni di concessione previste per il regime di aiuti esistente E 2/2005. La decisione controversa comporterebbe pertanto a loro carico, in quanto beneficiarie, effetti giuridici svantaggiosi dal momento che i nuovi aiuti considerati potrebbero essere accordati soltanto alle condizioni restrittive elencate nella decisione controversa.

32. Vengono sviluppati tre argomenti. Anzitutto, il Tribunale sarebbe erroneamente partito dall'idea secondo cui le condizioni di applicazione del regime di aiuti N 642/2009 erano frutto dell'iniziativa delle autorità nazionali e non della Commissione. Inoltre, il Tribunale non avrebbe potuto concludere nel senso della mancanza di un interesse ad agire in capo alle ricorrenti, per il motivo che non era certo che la Commissione avrebbe approvato il regime di aiuti a condizioni diverse. Infine, date le circostanze, il Tribunale non avrebbe dato seguito alla censura delle ricorrenti relativa al rispetto dei loro diritti procedurali.

33. Occorre ricordare come dagli articoli 256 TFUE e 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea risulti che l'impugnazione è limitata ai motivi di diritto. Il Tribunale è quindi il solo competente, da un lato, ad accertare i fatti, salvo nel caso in cui dai documenti del fascicolo che gli sono stati sottoposti risulti un'inesattezza materiale nei suoi accertamenti, e, dall'altro, a valutare questi fatti. Quando il Tribunale ha accertato o valutato i fatti, la Corte è competente, ai sensi dell'articolo 256 TFUE, solo a effettuare il controllo sulla qualificazione giuridica di tali fatti e sulle conseguenze di diritto che il Tribunale ne ha tratto.

34. La Corte non è pertanto competente ad accertare i fatti né, in linea di principio, a esaminare le prove sulle quali il Tribunale ha basato il proprio accertamento di detti stessi fatti. Così, una volta che tali prove sono state acquisite regolarmente e che i principi generali del diritto e le norme di procedura in materia di onere e di produzione della prova sono stati rispettati, spetta unicamente al Tribunale pronunciarsi sul valore da attribuire agli elementi dinanzi ad esso prodotti. Detta valutazione non costituisce quindi una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione, salvo il caso di snaturamento di questi elementi⁷.

35. Orbene, nel caso di specie, eccependo che il Tribunale avrebbe ritenuto a torto che le condizioni di concessione dell'aiuto N 642/2009 emanavano dalle autorità olandesi e non dalla Commissione, le ricorrenti rimettono in discussione la valutazione compiuta dal Tribunale delle circostanze dell'adozione della decisione controversa, senza tuttavia far valere uno snaturamento dei fatti.

36. Con il loro secondo argomento le ricorrenti contestano al Tribunale di essersi fondato, per accertare la mancanza di un interesse ad agire, sul fatto che non era certo che la Commissione avrebbe approvato il regime d'aiuti a condizioni diverse. Si deve constatare che l'argomento in parola si riferisce a un motivo dedotto ad *abundantiam* nell'argomentazione del Tribunale, la cui confutazione non permetterebbe di riconoscere l'interesse ad agire delle ricorrenti. Ritengo, d'altro canto, che le ricorrenti diano una lettura manifestamente errata del punto 59 dell'ordinanza impugnata. Dalla lettura di tale punto non risulta infatti che esse erano prive di interesse ad agire per il fatto che non era certo se la Commissione avrebbe approvato il regime di aiuti a condizioni diverse e per loro più favorevoli. Il Tribunale ha voluto soltanto sottolineare che le ricorrenti non potevano, nelle circostanze della fattispecie, far valere una situazione precedente all'adozione della decisione controversa che sarebbe stata loro più favorevole, dal momento che esse non godevano, per principio, di alcun diritto acquisito a ottenere un nuovo aiuto che era ancora allo stadio dell'esame preliminare da parte della Commissione.

⁷ — V., in particolare, sentenza del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Racc. pag. I-4951, punto 29 e giurisprudenza citata).

37. Per quanto attiene al terzo argomento dedotto a sostegno del terzo motivo, dato che la decisione controversa è stata adottata al termine di un esame preliminare e che essa conclude dichiarando l'aiuto compatibile con il mercato comune, le ricorrenti, nella loro qualità di potenziali beneficiarie di detto nuovo aiuto, non possono eccepire che il Tribunale ha commesso un errore di diritto non garantendo loro i diritti procedurali previsti dall'articolo 6 del regolamento n. 659/1999 per la procedura di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

38. A seguito di questo esame, ritengo che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto nella sua valutazione dell'interesse delle ricorrenti ad agire contro la parte della decisione controversa relativa all'aiuto N 642/2009. Ne consegue che il terzo motivo deve essere considerato in parte manifestamente irricevibile e in parte manifestamente infondato.

2. L'aiuto E 2/2005 e l'interesse ad agire

39. Nella decisione controversa, la Commissione ha ritenuto che il sistema olandese di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale, benché modificato, costituisca un aiuto di Stato esistente. Dopo aver esaminato la portata delle modifiche previste dal governo olandese, essa ha concluso che «gli aiuti concessi per le attività di edilizia residenziale sociale, ossia legati alla costruzione e alla concessione in locazione di abitazioni destinate a privati, ivi compresa la costruzione e la manutenzione di infrastrutture ausiliarie, (...) [erano] compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE»⁸.

40. Secondo la lettera inviata il 3 dicembre 2009 dal Regno dei Paesi Bassi alla Commissione, le nuove norme dovevano essere introdotte mediante un decreto ministeriale e una nuova legge sull'edilizia residenziale che sarebbero entrati in vigore, rispettivamente, il 1° gennaio 2010 e il 1° gennaio 2011. Le nuove norme si applicherebbero pertanto soltanto alle attività future.

41. Un primo esame della procedura può quindi lasciar pensare che l'annullamento della decisione controversa non procurerebbe alcun beneficio alle ricorrenti dal momento che esso non potrebbe aver l'effetto di abrogare i nuovi testi della legge e del decreto adottati dalle autorità olandesi.

42. Tuttavia dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 risulta che le modifiche volte a rendere il sistema compatibile con il diritto dell'Unione sono state indotte dalla Commissione e rese vincolanti da quest'ultima.

43. In effetti, detta disposizione prevede che «[s]e lo Stato membro interessato accetta le misure proposte dalla Commissione e ne informa quest'ultima, la Commissione ne prende atto e ne informa lo Stato membro. A seguito della sua accettazione, lo Stato membro è tenuto a dare applicazione alle opportune misure».

44. Il carattere vincolante di una decisione fondata sull'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 è stato confermato dalla Corte nella sua sentenza del 18 giugno 2002, Germania/Commissione (C-242/00, Racc. pag. I-5603).

45. Nell'ambito di detta causa, la Corte ha ricordato che la Commissione poteva, nell'esercizio delle competenze che le spettavano in virtù degli articoli 87 CE e 88 CE [divenuti gli articoli 107 TFUE e 108 TFUE], adottare orientamenti che avevano per scopo di indicare il modo in cui essa intendeva esercitare, ai sensi degli stessi articoli, il suo potere discrezionale rispetto agli aiuti nuovi o rispetto ai regimi di aiuti esistenti. Tali orientamenti, quando si basavano sull'articolo 88, paragrafo 1, CE [divenuto l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE], costituivano un elemento della cooperazione regolare e periodica nell'ambito della quale la Commissione procedeva con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e proponeva loro le opportune misure richieste dal graduale

⁸ — Punto 72 della motivazione della decisione controversa.

sviluppo o dal funzionamento del mercato comune. La Corte aggiungeva ancora che «[q]ualora tali proposte di opportune misure siano accettate da uno Stato membro, esse hanno nei confronti di quest'ultimo un effetto vincolante (...)»⁹ e constatava che «il legislatore comunitario [aveva] recepito i principi giurisprudenziali menzionati (...) prevedendo, nel regolamento [n. 659/1999] (...) [l'articolo] 19, [paragrafo] 1»¹⁰.

46. Nella fattispecie, osservo che la Commissione ha espressamente indicato, al punto 74 della motivazione della decisione controversa che «[l]a Commissione accetta quindi gli impegni assunti dalle autorità olandesi» e che «[i]n conformità dell'articolo 19 del regolamento [n. 659/1999], la Commissione registra gli impegni mediante la presente decisione e rende in tal modo vincolante l'applicazione delle opportune misure».

47. Ritengo quindi che, nell'ambito di un esame limitato all'interesse ad agire, le ricorrenti possano sostenere di trarre un vantaggio dall'annullamento della decisione controversa. Penso infatti che «[non debbano] essere stabiliti requisiti troppo rigorosi quanto all'accertamento [del] beneficio [conseguente all'annullamento dell'atto impugnato] (...) quando siano già soddisfatte le rigide condizioni fissate dalla seconda o dalla terza ipotesi di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE (...)»¹¹. Nel caso di specie, se la decisione controversa dovesse essere annullata, il Regno dei Paesi Bassi avrebbe di nuovo una certa autonomia nell'adottare le misure necessarie per rendere il sistema compatibile con il diritto dell'Unione. L'annullamento della decisione controversa comporterebbe pertanto un beneficio per le ricorrenti. Date tali circostanze, le ricorrenti dimostrano il loro interesse ad agire e a richiedere l'annullamento della decisione controversa nella parte concernente l'aiuto E 2/2005.

B – Applicabilità dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE

48. Nell'esaminare la ricevibilità del ricorso nella misura in cui verteva sulla parte della decisione controversa relativa all'aiuto E 2/2005, il Tribunale si è limitato a constatare che le ricorrenti non erano le destinatarie della decisione controversa e che non ne erano individualmente interessate. I primi due motivi sviluppati a fondamento dell'impugnazione si riferiscono del resto soltanto a dette considerazioni.

49. Osservo che il Tribunale non ha verificato se la decisione controversa fosse un atto regolamentare che riguardava direttamente le ricorrenti e che non comportava alcuna misura d'esecuzione. In altri termini, il Tribunale ha ommesso di procedere all'esame dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE, nella parte in cui aggiunge una nuova via di ricorso.

50. Benché sia vero che le ricorrenti non avevano, esse stesse, sollevato la questione dinanzi al Tribunale (nemmeno nel loro ricorso di impugnazione), quest'ultima riguarda la ricevibilità di un ricorso proposto sul fondamento dell'articolo 263 TFUE e ha rilevanza di ordine pubblico. La Corte deve, pertanto, esaminarlo d'ufficio¹² e le parti sono state invitate a esprimersi al riguardo all'udienza tenutasi il 17 aprile 2013.

9 — Sentenza Germania/Commissione, cit. (punto 28).

10 — Ibidem (punto 29). Il Tribunale ha di recente applicato detta giurisprudenza: «(...) va respinto l'approccio sostenuto in sostanza dalla Commissione e che consiste, sulla base di una lettura isolata e letterale dell'articolo 19, [paragrafo] 1 di cui sopra, nel ritenere che essa non adotti alcuna decisione nel caso di una procedura di esame di un aiuto esistente che si conclude con l'accettazione da parte dello Stato membro delle misure opportune proposte (...). Per quanto riguarda gli effetti giuridici obbligatori della decisione impugnata [adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, in fine, del regolamento n. 659/1999] è sufficiente rilevare che conformemente [a detto articolo] lo Stato membro interessato che, all'atto della pubblicazione prevista dall'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, ha necessariamente accettato le misure opportune "è tenuto a dare applicazione" a tali misure» (sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione, T-354/05, Racc. pag. II-471, punti 68 e 73, e giurisprudenza citata).

11 — V., a questo proposito, il paragrafo 86 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Telefónica/Commissione (C-274/12 P), pendente dinanzi alla Corte.

12 — V., in particolare, sentenza del 23 aprile 2009, Sahlstedt e a./Commissione (C-362/06 P, Racc. pag. I-2903, punto 22).

1. La terza possibilità prevista dall'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE

51. L'articolo 263, quarto comma, TFUE stabilisce ora quanto segue: «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione»¹³.

52. Il singolo può quindi ormai agire per l'annullamento senza dover dar prova di essere individualmente interessato, ma a condizione che l'atto di cui trattasi sia un atto regolamentare che lo riguardi direttamente e non comporti misure d'esecuzione.

a) Un atto regolamentare

53. Secondo l'ordinanza del Tribunale del 6 settembre 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (T-18/10, Racc. pag. II-5599), non tutti gli atti di portata generale possono essere qualificati come «atti regolamentari» ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Sarebbe questo il caso degli atti legislativi.

54. Partendo da tale presupposto e considerato che il Trattato di Lisbona ha utilizzato, all'articolo 289, paragrafo 3, TFUE, un criterio puramente procedurale per definire gli atti legislativi¹⁴, il Tribunale ha limitato gli atti regolamentari ai soli atti di portata generale che non sono adottati mediante procedura legislativa.

55. Detta ordinanza del Tribunale è stata oggetto di impugnazione¹⁵. Benché la Corte non si sia ancora pronunciata, l'avvocato generale Kokott conferma nelle sue conclusioni l'interpretazione del Tribunale¹⁶.

56. Pur potendo condividere molte delle argomentazioni di carattere storico o testuale esposte dall'avvocato generale Kokott, non ritengo che dall'utilizzo dei termini «atti legislativi» al primo comma dell'articolo 263 TFUE si possa desumere un significato contrario, nell'ambito degli atti di portata generale, all'espressione «atti regolamentari» di cui al quarto comma di tale articolo. L'opposto di un atto legislativo non è, infatti, necessariamente l'atto regolamentare, ma sarebbe piuttosto l'atto di esecuzione, denominazione espressamente impiegata nell'articolo 291 TFUE¹⁷.

57. D'altro canto, per qualificare gli atti che non sono legislativi, il Trattato FUE non ricorre al termine «regolamentare», ma parla, all'articolo 297, paragrafo 2, TFUE di «atti non legislativi».

58. In ogni caso, la suddetta interpretazione, lungi dall'essere sostenuta in modo unanime dalla dottrina, non mi sembra rispondere alle preoccupazioni che hanno portato alla modifica dell'articolo 230 CE. Il paradosso più emblematico a questo proposito risiede senza dubbio nel fatto che, aderendo all'interpretazione restrittiva proposta dal Tribunale, la causa Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio¹⁸ si concluderebbe di nuovo nel senso dell'irricevibilità dell'impugnazione benché sia stata essa stessa a provocare la riforma.

13 — Il corsivo è mio.

14 — Secondo i termini dell'articolo 289, paragrafo 3, TFUE «[g]li atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi».

15 — Causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P), pendente dinanzi alla Corte.

16 — Conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott il 17 gennaio 2013 nell'ambito dell'impugnazione proposta avverso l'ordinanza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, cit.

17 — Secondo i termini dell'articolo 291, paragrafo 1, TFUE «[g]li Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione». Il secondo paragrafo prevede, a sua volta, che «[a]llorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici (...) al Consiglio». Il paragrafo 4 impone in ogni caso che «[i] termini "di esecuzione" [siano] inseriti nel titolo degli atti di esecuzione».

18 — Sentenza del 25 luglio 2002 (C-50/00 P, Racc. pag. I-6677).

59. Non si può credere d'altronde, come ritengono taluni autori favorevoli all'interpretazione restrittiva, che la questione pregiudiziale costituisca sempre un meccanismo sufficiente per garantire una tutela giurisdizionale effettiva. Se fosse stato così, non ci sarebbe stato motivo di modificare l'articolo 230 CE, i cui inconvenienti continueranno a sussistere per definizione ove si ritenga che gli atti legislativi siano esclusi dall'articolo 263 TFUE.

60. Taluni affermano tuttavia che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE avrebbe colmato le lacune esistenti. Ciò non corrisponde affatto al vero. L'articolo in parola è infatti soltanto la consacrazione formale di un principio enunciato, nei medesimi termini, dalla Corte stessa nella sua sentenza *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, cit.¹⁹. L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non ha quindi aggiunto alcunché al diritto esistente. Ancora una volta, se fosse stato così, la modifica dell'ex articolo 230 CE sarebbe stata inutile.

61. Infine, a mio avviso, l'obbligo di cooperazione leale non può spingersi al punto di imporre agli Stati membri di garantire un accesso al giudice nazionale benché non si discuta di un atto dello Stato. È d'altronde sorprendente vedere come, tra coloro che invocano l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE per imporre agli Stati l'obbligo di garantire ai singoli una protezione giurisdizionale effettiva, taluni non esitano a invocare, d'altra parte, la mancanza, nella maggioranza degli Stati membri, di ricorsi nazionali contro gli atti legislativi statali per giustificare un'eguale mancanza a livello di Unione. Non è un paradosso considerare normale che il Trattato non autorizzi i singoli ad agire contro gli atti legislativi dell'Unione sulla base del fatto che la maggior parte degli Stati non ammette tale azione nei confronti delle proprie leggi, salvo imporre a detti Stati membri di prevedere una siffatta azione, seppur in maniera indiretta, per gli atti dell'Unione?

62. Non mi sembra peraltro ragionevole ritenere che la protezione giurisdizionale diverrebbe effettiva se fosse teoricamente possibile, per un singolo, interrogare l'amministrazione nazionale in merito all'applicabilità di un atto normativo dell'Unione alla sua situazione personale e questo nella speranza di ricevere una risposta che egli potrebbe impugnare dinanzi a un giudice, legittimato, a sua volta, ad agire in via pregiudiziale. Come non dubitare della reale effettività di simili costruzioni teoriche fondate su un atto la cui unica ragion d'essere è la sua impugnabilità e che appare così del tutto artificioso? Inoltre, cosa accadrebbe se l'autorità nazionale si astenesse dal rispondere?

63. Ricordo che la Corte ha negato che fosse garantita la tutela giurisdizionale effettiva nel caso in cui il singolo non aveva altra scelta che infrangere il diritto per spingere l'autorità nazionale competente ad adottare un atto di esecuzione che lo avrebbe indotto a doversi difendere dinanzi a un giudice legittimato a sollevare una questione pregiudiziale²⁰. Quali ragioni giustificerebbero un diverso trattamento nei casi in cui l'autorità nazionale non è tenuta, in linea di principio, ad adottare nessun atto?

64. L'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE che esclude gli atti legislativi mi sembra pertanto troppo restrittiva e non risponde alle ragioni che hanno giustificato la modifica dell'articolo 230, quarto comma, CE.

65. Questa constatazione mi induce quindi a privilegiare un'altra interpretazione dell'atto regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE. A mio avviso, l'atto regolamentare dovrebbe essere interpretato come un atto di portata generale, che esso sia legislativo o meno.

19 — La Corte precisa, al punto 41 di detta sentenza:

«Pertanto, spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva».

20 — Sentenza del 13 marzo 2007, *Unibet* (C-432/05, Racc. pag. I-2271, punto 64).

b) Che riguarda direttamente il ricorrente

66. Mentre il requisito dell'essere individualmente interessato scompare dalla terza ipotesi di ricorso per annullamento, quello legato all'incidenza diretta è stato mantenuto. La sua portata non sembra destare difficoltà: la nozione di interesse diretto è la stessa nella seconda e nella terza ipotesi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE²¹.

67. Questo significa quindi, secondo la giurisprudenza costante sull'articolo 263, quarto comma, TFUE, che una persona fisica o una persona giuridica è direttamente interessata da un atto dell'Unione qualora esso produca «direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento incaricati della sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa [dell'Unione] senza intervento di altre norme intermedie»²².

68. La Corte ha altresì avuto occasione di precisare, a questo proposito, che l'assenza di potere discrezionale in capo agli Stati Membri annulla l'apparente mancanza di collegamento diretto tra un atto dell'Unione e il cittadino. In altre parole, per negare l'incidenza diretta, il margine di discrezionalità dell'autore dell'atto intermedio volto a dare attuazione all'atto dell'Unione non può essere meramente formale. Esso deve essere all'origine dell'incidenza diretta nella sfera giuridica del ricorrente²³.

c) Che non comporta alcuna misura d'esecuzione

69. Resta quindi da stabilire la portata dell'ultima parte di frase dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE, vale a dire il riferimento all'assenza di misure d'esecuzione. Si tratta di una terza condizione o di una semplice spiegazione dell'incidenza diretta?

70. Ad oggi, la Corte non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi. Da parte sua, il Tribunale ha ritenuto che una decisione della Commissione che dichiara un aiuto illegale e ne ordina il recupero «non può essere qualificata come atto che non contempla misure di esecuzione [poiché] l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione impugnata menziona l'esistenza di “misure nazionali adottate per l'attuazione [di essa] fino al recupero integrale dell'aiuto concesso nell'ambito del regime [contestato]”. L'esistenza stessa di dette misure di recupero, che costituiscono misure di esecuzione, giustifica il fatto che la decisione impugnata sia considerata come atto che contempla misure di esecuzione. Tali misure, infatti, potranno essere contestate dinanzi al giudice nazionale dai loro destinatari»²⁴.

71. Nell'ambito della suddetta causa, il Tribunale ha quindi negato alla società ricorrente il diritto di agire per annullamento sulla base dell'estensione prevista dal Trattato di Lisbona in considerazione del fatto che sussisterebbero, a suo avviso, necessariamente misure di attuazione nazionali.

21 — Questa è l'interpretazione sostenuta dal Tribunale. V., in questo senso, sentenza del Tribunale del 25 ottobre 2011, *Microban International e Microban (Europe)/Commissione* (T-262/10, Racc. pag. II-7697, punto 32). Si tratta del punto di vista sostenuto anche dall'avvocato generale Kokott nelle citate cause *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio* (punto 69), e *Telefónica/Commissione* (punto 59). In dottrina, v., tra gli altri, Albors-Llorens, A., «Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU», *The Cambridge Law Journal*, 2012, vol. 71, pagg. da 52 a 55, e Werkmeister, C., Pötters, S., e Traut, J., «Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants», *Cambridge yearbook of European legal studies*, vol. 13 (2010-2011), pagg. da 311 a 332, in particolare pag. 329.

22 — Sentenza del 13 marzo 2008, *Commissione/Infront WM* (C-125/06 P, Racc. pag. I-1451, punto 47).

23 — Per un'applicazione del principio, v. ad esempio sentenza del 17 settembre 2009, *Commissione/Koninklijke FrieslandCampina* (C-519/07 P, Racc. pag. I-8495, punti 48 e 49).

24 — Sentenza del Tribunale dell'8 marzo 2012, *Iberdrola/Commissione* (T-221/10, punto 46). V. altresì ordinanza del Tribunale del 21 marzo 2012, *Telefónica/Commissione* (T-228/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 42). Avverso quest'ultima pende attualmente il giudizio di impugnazione (causa C-274/12 P, cit.).

72. Ritengo che una simile interpretazione riduca eccessivamente gli effetti dell'integrazione apportata dall'articolo 263, quarto comma, TFUE all'ex articolo 230 CE, poiché è sempre possibile immaginare una qualche misura d'esecuzione nazionale di un atto regolamentare dell'Unione quale, ad esempio, una pubblicazione, una notifica, una conferma o un richiamo. Ora, se si segue l'interpretazione del Tribunale, queste semplici formalità, che possono essere imprevedibili o facoltative, dovrebbero portare a escludere l'applicazione del suddetto articolo.

73. Una simile interpretazione mi sembra, d'altro canto, contraria all'obiettivo perseguito dagli estensori del Trattato. Come ha ricordato l'avvocato generale Kokott nella causa Telefónica/Commissione, «[c]on l'aggiunta riguardante le “misure di esecuzione” l'estensione del diritto di ricorso dovrebbe essere limitata ai casi in cui un singolo “deve prima infrangere la legge per poter poi adire un organo giurisdizionale”»²⁵.

74. Concordo ancora con l'opinione dell'avvocato generale Kokott a detta del quale «il requisito di un atto regolamentare relativo a misure d'esecuzione deve essere interpretato nel senso che l'atto (...) produca i suoi effetti direttamente per il singolo senza che siano necessarie misure d'esecuzione»²⁶. Orbene, si tratta di una definizione identica a quella dell'incidenza diretta²⁷.

75. Ritengo quindi che occorra escludere i termini «misure d'esecuzione» impiegati all'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE dalla sfera nazionale per circoscriverli al diritto dell'Unione o, in ogni caso, escludere da detta nozione le misure adottate dalle autorità nazionali in assenza di poteri discrezionali. Infatti, come ho spiegato in precedenza, la mancanza di margine di discrezionalità degli Stati annulla l'apparente mancanza di collegamento diretto tra l'atto dell'Unione e il cittadino.

76. In conclusione, ritengo che la condizione connessa alla mancanza di misure d'esecuzione sia soltanto una ripetizione dell'incidenza diretta²⁸.

77. Questa interpretazione mi sembra tanto più pertinente in materia di aiuti di Stato nella misura in cui, in linea con una giurisprudenza costante, la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità²⁹. Il solo mezzo di difesa che uno Stato membro può opporre al ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, è quello dell'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione di cui trattasi³⁰. Le misure di recupero adottate dallo Stato membro sarebbero quindi in qualche modo soltanto conseguenze necessarie della decisione controversa.

78. L'interpretazione proposta presenta inoltre il vantaggio di concentrare tutto il contenzioso in materia di aiuti di Stato dinanzi ai giudici dell'Unione europea. Una tale concentrazione offre a mio avviso due ordini di vantaggi. Da un lato, eliminando la questione dell'incidenza individuale e autorizzando in questo modo i potenziali beneficiari di un aiuto o i concorrenti dell'impresa beneficiaria dell'aiuto a contestare la decisione della Commissione direttamente davanti alla Corte, essa incrementa la certezza del diritto. Essa elimina infatti l'incertezza legata alla giurisprudenza TWD Textilwerke Deggendorf che imponeva di risolvere preliminarmente la questione dell'incidenza

25 — Cit. (punto 40).

26 — Ibidem (punto 41).

27 — V. la definizione data dell'incidenza diretta dall'avvocato generale Kokott al paragrafo 59 delle sue conclusioni nella causa Telefónica/Commissione, cit.

28 — V. la definizione di interesse diretto data al paragrafo 67 delle presenti conclusioni. V., in questo senso, Creus, A., «Commentaire des décisions del Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban», *Cahiers de droit européen*, 2011, pag. 659, in particolare pag. 677, nonché Peers, S., e Costa, M., «Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission», *European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8, pagg. da 82 a 104, in particolare pag. 96.

29 — V. in particolare sentenza del 14 aprile 2011, Commissione/Polonia (C-331/09, Racc. pag. I-2933, punto 54).

30 — V. in particolare sentenza del 22 dicembre 2010, Commissione/Italia (C-304/09, Racc. pag. I-13903, punto 35).

individuale a pena di vedersi opporre l'irricevibilità di una questione pregiudiziale³¹. Dall'altro, essa elimina la necessità di introdurre un procedimento nazionale per poter arrivare dinanzi alla Corte per mezzo di una questione pregiudiziale. In altre parole, essa autorizza una procedura più diretta e quindi più efficace, più rapida e più economica.

79. Mi chiedo infine, in termini più generali, quale utilità avrebbe distinguere la condizione dell'incidenza diretta dalla previsione concernente la mancanza di misure d'esecuzione. Come si può, infatti, immaginare che un singolo possa essere leso direttamente da un atto dell'Unione se quest'ultimo necessita di una reale misura d'esecuzione, europea o nazionale, quando, secondo una giurisprudenza costante della Corte, per interessare direttamente un singolo, l'atto dell'Unione deve produrre «direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo (...) [dal momento che] (...) [la] sua applicazione (...) deriva dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie»³²?

2. Applicazione al caso di specie

80. La decisione controversa è una decisione della Commissione che dichiara due regimi d'aiuto (un regime di aiuti esistente e un regime di aiuti nuovo) compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e con il mercato comune.

81. Nella decisione controversa la Commissione ha in un primo tempo esaminato la compatibilità dell'aiuto E 2/2005 relativo al sistema del finanziamento delle wocos come modificato a seguito degli impegni assunti dalle autorità olandesi. Essa ha in un secondo tempo esaminato il nuovo regime relativo all'aiuto N 642/2009.

82. Occorre quindi stabilire se detto atto, diretto dalla Commissione al Regno dei Paesi Bassi sia, da un lato, un atto regolamentare, e se, dall'altro, esso riguardi direttamente, senza misure d'esecuzione, le ricorrenti.

a) La decisione controversa è un atto regolamentare?

83. Benché sia pacifico che la decisione controversa è stata adottata al termine di una procedura non legislativa, la Commissione contesta la portata generale dell'atto. Essendo stato indirizzato soltanto al Regno dei Paesi Bassi, detto atto potrebbe avere una portata solo individuale.

84. La questione della portata di una decisione diretta a uno Stato membro è stata recentemente esaminata in modo approfondito e pertinente dall'avvocato generale Kokott nella citata causa Telefónica/Commissione³³.

85. Condivido la sua opinione secondo cui detta tipologia di decisione costituisce una particolarità poiché gli Stati membri incorporano anche un ordinamento giuridico nazionale e le decisioni a loro dirette sono obbligatorie per tutti i loro organi. L'avvocato generale Kokott ha in tal senso precisato che «[l]e decisioni rivolte a uno Stato membro, sebbene abbiano soltanto un unico destinatario, possono dunque incidere sull'ordinamento nazionale e, in tal modo, avere portata generale»³⁴.

31 — Sentenza del 9 marzo 1994 (C-188/92, Racc. pag. I-833). Al punto 17 di detta sentenza la Corte ha statuito che «le (...) esigenze di certezza del diritto inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione adottata in forza dell'articolo 93 del Trattato, che avrebbe potuto impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto dall'articolo 173, terzo comma, del Trattato, possa contestare la legittimità della medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di questa decisione».

32 — Sentenza Commissione/Infront WM, cit. (punto 47 e giurisprudenza citata).

33 — Ibidem (paragrafi da 21 a 29).

34 — Ibidem (paragrafo 25).

86. La Corte stessa ha d'altro canto già riconosciuto, in taluni casi, portata generale a questo tipo di decisioni³⁵, in particolare in materia di aiuti di Stato. Secondo una giurisprudenza costante, ricordata anche dal Tribunale nell'ordinanza impugnata, una decisione della Commissione che vieta un regime di aiuti è considerata in effetti, per i potenziali beneficiari del regime di aiuti, come un provvedimento di portata generale che si applica a situazioni determinate obiettivamente e comporta effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale e astratto. La decisione della Commissione ha così, per i potenziali beneficiari del regime di aiuti, la natura di una misura di «portata generale»³⁶. Si tratta precisamente della ragione per cui questi beneficiari non sono considerati, in linea di principio, come individualmente interessati. Nella fattispecie, ritengo che lo stesso ragionamento possa essere applicato a una decisione adottata dalla Commissione sulla base del citato articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 con cui quest'ultima prende atto degli impegni assunti dalle autorità nazionali e dichiara compatibili con il mercato comune le modifiche apportate a un regime di aiuti esistente.

87. Dal momento che il regime di aiuti modificato intende applicarsi a situazioni determinate obiettivamente e comporta effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in modo generale e astratto, lo stesso ragionamento vale anche per la decisione della Commissione che lo autorizza. Contrariamente all'opinione espressa dalla Commissione, non concepisco, a questo proposito, il motivo per il quale si debba distinguere tra le decisioni che autorizzano un regime di aiuti e quelle che lo vietano.

88. Di conseguenza, che si aderisca all'interpretazione estensiva o a quella restrittiva della nozione di atto regolamentare, la decisione controversa, in quanto atto di portata generale adottato secondo una procedura non legislativa, soddisfa la prima condizione prevista dall'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE.

b) Le ricorrenti sono interessate direttamente, senza misure d'esecuzione?

89. Nella sua risposta al quesito scritto la Commissione indica che, per dare effetto alla decisione controversa, sono necessarie misure di esecuzione. Essa si riferisce non soltanto al decreto ministeriale e alla legge indicati al punto 41 della motivazione della decisione controversa, ma richiama anche un regolamento temporaneo del 3 novembre 2010 sui servizi di interesse economico generale forniti dalle società di edilizia residenziale autorizzate (pubblicato nel *Nederlandse Staatscourant* n. 17515 dell'8 novembre 2010).

90. L'esistenza di misure d'esecuzione non può essere negata. Esse sono intrinseche alla procedura relativa ai regimi d'aiuto esistenti come prevista dal regolamento n. 659/1999. Il paragrafo 1 dell'articolo 19 di tale regolamento precisa infatti espressamente che quando lo Stato membro accetta le misure proposte dalla Commissione ne informa quest'ultima. La Commissione ne prende atto e lo Stato membro «[a] seguito della sua accettazione (...) è tenuto a dare applicazione alle opportune misure».

91. Tuttavia, come ho già osservato in precedenza, ritengo che il requisito dell'assenza di misure d'esecuzione sia soltanto una ripetizione dell'incidenza diretta e che, per negare l'esistenza di quest'ultima, il margine di discrezionalità riconosciuto all'autorità chiamata ad adottare la misura d'esecuzione non può essere meramente formale.

35 — V. sentenza del 7 giugno 2007, *Carp* (C-80/06, Racc. pag. I-4473, punto 21), e ordinanza dell'8 aprile 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione* (C-503/07 P, Racc. pag. I-2217, punto 71).

36 — V. in particolare sentenza del 29 aprile 2004, *Italia/Commissione* (C-298/00 P, Racc. pag. I-4087, punto 37).

92. Orbene, come ho già avuto occasione di illustrare nell'ambito dell'esame dell'interesse ad agire delle ricorrenti, dato che la decisione controversa è fondata sull'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, essa non lascia alcun potere discrezionale al Regno dei Paesi Bassi.

93. In forza di detta disposizione, le modifiche che rendono il sistema compatibile con il diritto dell'Unione divengono vincolanti solo con la loro accettazione da parte della Commissione. Quest'ultima ha peraltro espressamente indicato, al punto 74 della motivazione della decisione controversa, che essa «accetta[va] gli impegni assunti dalle autorità olandesi» e che «[i]n conformità dell'articolo 19 del regolamento [n. 659/1999], [essa] registra[va] gli impegni mediante la presente decisione e rende[va] in tal modo vincolante l'applicazione delle opportune misure». Detta affermazione è ripresa nel dispositivo della decisione (al suo punto 108).

94. La Commissione ha espresso l'idea secondo cui il Regno dei Paesi Bassi manterrebbe un certo margine di discrezionalità dopo l'adozione della decisione controversa essendo comunque libero di rinunciare definitivamente al regime di aiuti considerato. Io non lo credo, poiché tenuto conto della circostanza che il Regno dei Paesi Bassi ha proposto alla Commissione le modifiche che sono poi state rese obbligatorie dalla decisione controversa, la possibilità che esso decidesse di non mantenere il regime di aiuti era puramente teorica. Al contrario, non ci sono dubbi quanto alla volontà delle autorità olandesi di applicare la decisione³⁷.

95. Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, le ricorrenti indicano nella loro risposta ai quesiti scritti che non esiste alcuna misura che esse potrebbero contestare davanti a un giudice nazionale. Tale affermazione è stata categoricamente ribadita in udienza: in presenza di un atto di portata generale di natura vincolante, quale l'articolo 4 del regolamento temporaneo del 3 novembre 2010 sui servizi di interesse economico generale forniti dalle società di edilizia residenziale autorizzate, l'ordinamento giuridico non prevede per il singolo nessuna possibilità di proporre un ricorso.

96. Inoltre, l'obbligo di destinare il 90% degli alloggi a persone il cui reddito non superi un certo importo, ripreso dall'articolo 4 del succitato regolamento nazionale, non richiede nessun'altra decisione. Al contrario, già la sola violazione di detta norma è idonea a provocare una reazione dell'autorità, quale il rifiuto di concedere l'aiuto di cui trattasi. Mi permetto a questo proposito di non condividere la posizione della Commissione a detta della quale per rientrare nell'ambito della succitata giurisprudenza Unibet dovrebbe sussistere il rischio di un procedimento penale. A prescindere dalla sanzione in cui si incorra, un simile schema non risponde in nessun caso all'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva.

97. In un tale contesto, negare il diritto di agire per l'annullamento della decisione controversa priva, a mio avviso, le ricorrenti della tutela giurisdizionale.

98. Ritengo di conseguenza che la decisione controversa riguardi direttamente le ricorrenti e non comporti alcuna misura d'esecuzione ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE, nella misura in cui essa produce effetti direttamente sulla situazione giuridica delle ricorrenti e non lascia alcun potere discrezionale al destinatario tenuto alla sua attuazione, nel caso di specie il Regno dei Paesi Bassi.

99. Le condizioni stabilite da detto quarto comma, in fine, dell'articolo 263, TFUE sono state a mio avviso soddisfatte e il Tribunale avrebbe dovuto pertanto accogliere il ricorso delle ricorrenti in applicazione della suddetta disposizione. Dichiarandolo irricevibile, esso, a mio parere, ha commesso un errore di diritto.

37 — Per una valutazione analoga compiuta dalla Corte riguardo a una domanda di misure di salvaguardia presentata dalla Repubblica francese (quota all'importazione), v. sentenza del 17 gennaio 1985, Piraiki-Patraiki e a./Commissione (11/82, Racc. pag. 207, punto 9).

C – Sul primo e sul secondo motivo vertenti sulla necessità di essere individualmente interessati dall'atto impugnato

100. Qualora la Corte ritenga che le condizioni dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE non fossero soddisfatte, occorrerà allora esaminare i primi due motivi invocati dalle ricorrenti avverso la decisione controversa nella parte in cui quest'ultima riguarda l'aiuto E 2/2005.

101. I due motivi riguardano l'applicazione da parte del Tribunale, nel caso di specie, del requisito dell'«essere individualmente interessato» dalla decisione controversa. Li esaminerò insieme.

1. Nozione

102. La condizione dell'incidenza individuale nell'ambito di un ricorso per annullamento è forse una delle nozioni più difficili da definire. A partire dalla sentenza Plaumann/Commissione, una giurisprudenza costante ribadisce che «il soggetto che non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»³⁸.

103. La portata del principio è stata tuttavia attenuata. In tal senso, il fatto che una disposizione controversa abbia, per sua natura e portata, un carattere generale, in quanto applicabile alla totalità degli operatori economici interessati, non esclude che essa possa tuttavia riguardare individualmente taluni di essi. Così sarà «qualora la decisione riguardi un gruppo di soggetti individuati o individuabili, nel momento in cui l'atto è stato adottato, *in base a criteri tipici* dei membri di tale gruppo (...). [Infatti] tali soggetti possono essere individualmente interessati da tale atto, in quanto facenti parte di un gruppo ristretto di operatori economici»³⁹. Per la Corte, «ciò può accadere in particolare quando la decisione modifica i diritti acquistati dal singolo prima della sua adozione»⁴⁰.

104. Per contro, non sarà così «qualora sia assodato (...) che [l'applicazione di un provvedimento a soggetti di diritto il cui numero o identità possono essere determinati con maggiore o minore precisione] viene effettuata *in virtù di una situazione obiettiva* di diritto o di fatto definita dall'atto in esame»⁴¹.

2. Valutazione

105. Dalla giurisprudenza succitata risulta così che l'individualizzazione, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, dipende dal carattere personalizzabile o al contrario obiettivo del criterio che permette di determinare i membri del gruppo.

106. Nell'ordinanza impugnata il Tribunale ha ritenuto che le ricorrenti non fossero individualmente interessate in quanto la qualifica di wocos era accordata in funzione di criteri oggettivi che potevano essere soddisfatti da un numero imprecisato di operatori quali beneficiari potenziali dell'aiuto E 2/2005 oggetto della decisione controversa.

38 — Sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, Racc. pag. 197, in particolare pag. 223). V., più di recente, le citate sentenze Commissione/Infront WM (punto 70) e Sahlstedt e a./Commissione (punto 26).

39 — Sentenza Sahlstedt e a./Commissione, cit. (punto 30). Il corsivo è mio. V. altresì sentenza del 22 giugno 2006, Belgio e Forum 187/Commissione (C-182/03 e C-217/03, Racc. pag. I-5479, punto 60). Nella sentenza del 18 novembre 1975, CAM/CEE (100/74, Racc. pag. 1393, punto 18), la Corte aveva statuito che l'atto impugnato colpiva «un numero definito di operatori identificati *in ragione del comportamento individuale*» che essi avevano tenuto, o si riteneva avessero tenuto (il corsivo è mio).

40 — Sentenza Commissione/Infront WM, cit. (punto 72 e giurisprudenza citata).

41 — Ibidem (punto 31 e giurisprudenza citata). Il corsivo è mio.

107. Il Tribunale ha correttamente osservato, al punto 31 dell'ordinanza impugnata, che «l'attribuzione della qualifica di wocos risponde a criteri oggettivi. Infatti, (...) la qualifica di wocos è riconosciuta da un sistema di autorizzazioni previsto dall'articolo 70, paragrafo 1, della legge sull'edilizia residenziale del 1901 (Woningwet). Detta autorizzazione è concessa con regio decreto alle istituzioni che soddisfano determinate condizioni oggettive: avere la forma giuridica di un'associazione o di una fondazione, non avere scopo di lucro, avere come solo oggetto sociale un'attività nel settore dell'edilizia residenziale sociale e utilizzare il proprio patrimonio nell'interesse dell'edilizia residenziale sociale. Le wocos rappresentano quindi una categoria di soggetti considerati in modo generale e astratto».

108. Date le circostanze, il Tribunale ha correttamente ritenuto che le ricorrenti fossero interessate dalla parte della decisione controversa concernente l'aiuto E 2/2005, allo stesso modo di ogni altro operatore economico che si trovi effettivamente o potenzialmente in una situazione identica.

109. Ritengo, di conseguenza, che il primo motivo dedotto dalle ricorrenti non sia fondato.

110. Sono invece più cauto riguardo alla valutazione compiuta dal Tribunale sull'(in)esistenza di una cerchia chiusa di soggetti il cui numero sia identificato o identificabile. Queste considerazioni sono oggetto del secondo motivo.

111. A parere del Tribunale, la giurisprudenza invocata dalle parti ricorrenti non poteva trovare applicazione nel caso di specie nella misura in cui nelle sentenze citate Belgio e Forum 187/Commissione e Piraiki-Patraiki e a./Commissione le ricorrenti appartenevano a un gruppo che non poteva più essere ampliato dopo l'adozione delle decisioni considerate.

112. Come ricordato in precedenza⁴², la Corte ha statuito che nel caso di un gruppo di soggetti, questi ultimi potevano ritenersi individualmente interessati da un atto quando fossero «soggetti individuati o individuabili, nel momento in cui l'atto è stato adottato, in base a criteri tipici dei membri di tale gruppo (...)»⁴³.

113. Detta giurisprudenza ha trovato applicazione nelle succitate sentenze Piraiki-Patraiki e a./Commissione nonché Belgio e Forum 187/Commissione⁴⁴. In quest'ultima causa la Corte ha ritenuto che la Forum 187 era legittimata ad agire in quanto rappresentante dei centri di coordinamento interessati dall'atto controverso. L'atto controverso era una decisione della Commissione che qualificava un regime fiscale belga come un aiuto di Stato esistente incompatibile con il diritto dell'Unione. Secondo la Corte, il suddetto atto aveva per effetto di ridurre la durata dell'autorizzazione dei centri di coordinamento, rinnovata negli anni 2001 e 2002. Detti trenta centri erano perfettamente identificabili all'atto dell'adozione della decisione impugnata. Inoltre, la decisione impugnata non aveva previsto misure transitorie a favore dei centri di coordinamento la cui autorizzazione scadeva in concomitanza con la notifica della decisione stessa e di quelli la cui domanda di autorizzazione era pendente alla data di detta notifica. Per la Corte, questi altri otto centri costituivano un gruppo delimitato specialmente interessato dalla decisione impugnata in quanto non potevano più ottenere un rinnovo dell'autorizzazione⁴⁵.

114. Come nel caso di specie, si trattava di una decisione della Commissione relativa a un aiuto di Stato esistente. È vero che essa imponeva una modifica del regime per il futuro senza ordinare la restituzione, mentre la decisione controversa considera il regime, come modificato, conforme al diritto dell'Unione. Tuttavia, detta differenza di fatto non mi sembra determinante ai fini della valutazione della ricevibilità del ricorso.

42 — V. paragrafo 103 delle presenti conclusioni.

43 — Sentenza Sahlstedt e a./Commissione, cit. (punto 30).

44 — V. punto 31 della sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione e il punto 60 della sentenza Belgio e Forum 187/Commissione.

45 — V. sentenza Belgio e Forum 187/Commissione (punti da 61 a 63).

115. Nel giudicare ricevibile il ricorso proposto dalla Forum 187, la Corte ha infatti preso in considerazione, da una parte, i centri di coordinamento la cui autorizzazione era stata rinnovata nel 2001 o nel 2002 e, dall'altra, quelli la cui domanda era pendente al momento in cui la decisione della Commissione era stata notificata.

116. Benché sembrassero criteri oggettivi, la Corte ha ritenuto che essi fossero personalizzabili, vale a dire, secondo l'espressione della Corte, tipici dei membri del gruppo considerato. Essi non sono, in ogni caso, sostanzialmente diversi da quelli che riguardano le parti ricorrenti nella presente causa. Infatti, all'atto dell'adozione della decisione controversa, erano 410 le wocos designate con regio decreto. La decisione controversa, con la quale la Commissione approva le proposte di modifica formulate dal Regno dei Paesi Bassi, comporta necessariamente che le wocos di cui trattasi, e soltanto esse, non beneficeranno necessariamente più degli stessi vantaggi ottenuti nella vigenza del vecchio regime e giunti a esaurimento (come il venir meno della garanzia sui prestiti). Il fatto che altre wocos possano essere autorizzate dopo l'adozione della decisione controversa non mi sembra quindi avere un rilievo significativo. Come ricordato in precedenza, la Corte ha già accettato di qualificare come appartenente a una cerchia ristretta un operatore economico toccato da una «decisione [che] modifica i diritti acquistati (...) prima della sua adozione»⁴⁶.

117. Ritengo quindi che il secondo motivo sia fondato, avendo il Tribunale commesso un errore di diritto nel ritenere che le ricorrenti non appartenessero a una cerchia chiusa di soggetti identificabili in sede di adozione della decisione controversa. Al contrario, esse mi sembrano essere direttamente⁴⁷ e individualmente interessate dalla decisione controversa.

118. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di dichiarare ricevibile il ricorso delle ricorrenti e di annullare quindi l'ordinanza impugnata nella misura in cui essa riguarda la parte della decisione controversa relativa all'aiuto E 2/2005. Invito inoltre la Corte a rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca sulla fondatezza del ricorso e a riservare le spese.

V – Sintesi

A – *Sull'aiuto N 642/2009*

119. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo, come il Tribunale, che le ricorrenti non abbiano un interesse ad agire per l'annullamento della decisione controversa nella parte in cui quest'ultima verte sull'aiuto N 642/2009.

120. Propongo pertanto alla Corte di considerare il terzo motivo in parte manifestamente irricevibile e in parte manifestamente infondato.

B – *Sull'aiuto E 2/2005*

121. Contrariamente a quanto affermato nel caso dell'aiuto N 642/2009, ritengo anzitutto che le ricorrenti abbiano un interesse ad agire per l'annullamento.

122. Ritengo, inoltre, che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto omettendo di esaminare l'applicabilità dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE al caso di specie. Propongo pertanto alla Corte di accogliere l'impugnazione.

⁴⁶ — Sentenza Commissione/Infront WM, cit. (punto 72 e giurisprudenza citata).

⁴⁷ — V. le considerazioni summenzionate in merito all'incidenza diretta nell'ambito dell'esame dell'articolo 263, quarto comma, in fine, TFUE.

123. A questo proposito, dall'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte risulta che, quando l'impugnazione è accolta, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

124. Nella fattispecie, ritengo che la Corte disponga degli elementi necessari per statuire definitivamente sulla questione della ricevibilità.

125. Osservo a questo proposito che le condizioni previste per proporre un ricorso di annullamento su detta base, ossia essere in presenza di un atto regolamentare che riguarda direttamente le ricorrenti e che non comporta alcuna misura d'esecuzione, sono soddisfatte.

126. Qualora la Corte non condivida la mia opinione, ritengo allora che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nella valutazione della condizione relativa all'incidenza individuale. Considero che le ricorrenti soddisfano quest'ultima condizione. Di conseguenza, il ricorso delle ricorrenti avrebbe dovuto essere dichiarato ricevibile dal Tribunale e la loro impugnazione dovrebbe essere accolta, poiché il secondo motivo è fondato.

127. Per contro, ritengo che la Corte non possa statuire nel merito del ricorso introdotto dalle ricorrenti poiché le valutazioni compiute dal Tribunale riguardano esclusivamente la ricevibilità del ricorso, senza impegnare la discussione nel merito.

128. La causa deve essere pertanto rinviata al Tribunale affinché esso si pronunci sulle conclusioni delle ricorrenti volte all'annullamento della decisione controversa nella parte concernente l'aiuto E 2/2005.

VI – Sulle spese

129. Poiché la causa viene rimessa dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese inerenti al presente procedimento d'impugnazione.

VII – Conclusione

130. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

- 1) L'impugnazione è respinta nella misura in cui si riferisce alle considerazioni svolte nell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10) dedicate alla parte della decisione C (2009) 9963 def. della Commissione, del 15 dicembre 2009, relativa agli aiuti di Stato E 2/2005 e N 642/2009 (Paesi Bassi) – Aiuto esistente e aiuto specifico per progetti a favore di imprese operanti nel settore dell'edilizia residenziale sociale, relativa all'aiuto N 642/2009.
- 2) La citata ordinanza Stichting Woonpunt e a./Commissione, è annullata nella misura in cui verte sulla parte della decisione C (2009) 9963 def. relativa all'aiuto E 2/2005.
- 3) Il ricorso è ricevibile nella misura in cui verte sulla parte della decisione C (2009) 9963 def. relativa all'aiuto E 2/2005.
- 4) La causa è rinviata al Tribunale dell'Unione europea affinché statuisca sulla fondatezza del ricorso nella misura in cui esso verte sulla parte della decisione C (2009) 9963 def. relativa all'aiuto E 2/2005.
- 5) Le spese sono riservate.