



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

15 marzo 2017*

«Impugnazione — Aiuti di Stato — Aiuti esistenti — Articolo 108, paragrafo 1, TFUE — Regimi di aiuti a favore di società di edilizia residenziale sociale — Regolamento (CE) n. 659/1999 — Articoli 17, 18 e 19 — Valutazione da parte della Commissione della compatibilità con il mercato interno di un regime di aiuti esistente — Proposta di opportune misure — Impegni assunti dalle autorità nazionali per conformarsi al diritto dell'Unione — Decisione di compatibilità — Limiti del sindacato giurisdizionale — Effetti giuridici»

Nella causa C-414/15 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 24 luglio 2015,

Stichting Woonlinie, con sede in Woudrichem (Paesi Bassi),

Woningstichting Volksbelang, con sede in Wijk bij Duurstede (Paesi Bassi),

Stichting Woonstede, con sede in Ede (Paesi Bassi),

rappresentate da L. Hancher, E. Besselink e P. Glazener, advocaten,

ricorrenti,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da S. Noë e P.-J. Loewenthal, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Regno del Belgio,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), con sede in Voorburg (Paesi Bassi), rappresentata da M. Meulenbelt, advocaat,

intervententi in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (relatore) e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

* Lingua processuale: il neerlandese.

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 luglio 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 ottobre 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con le loro impugnazioni, la Stichting Woonlinie, la Woningstichting Volksbelang e la Stichting Woonstede chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 12 maggio 2015, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2015:287; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale il Tribunale ha respinto i loro ricorsi diretti al parziale annullamento della decisione C(2009) 9963 definitivo 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 vantaggio delle società di edilizia residenziale (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

Regolamento (CE) n. 659/1999

- 2 L'articolo 17 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1), intitolato «Cooperazione a norma dell'articolo [108], paragrafo 1 [TFUE]», dispone quanto segue:

«1. La Commissione ottiene dallo Stato membro interessato tutte le informazioni necessarie alla revisione, in collaborazione con lo Stato membro, dei regimi di aiuti esistenti a norma dell'articolo [108], paragrafo 1, [TFUE].

2. Se la Commissione ritiene che un regime di aiuti non sia, o non sia più, compatibile con il mercato comune, informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese. In casi debitamente giustificati la Commissione può prorogare tale termine».

- 3 L'articolo 18 dello stesso regolamento, relativo alla proposta di opportune misure, dispone quanto segue:

«Se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma dell'articolo 17, conclude che il regime di aiuti esistente non è, o non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone opportune misure allo Stato membro interessato. La raccomandazione può in particolare proporre:

- a) modificazioni sostanziali del regime di aiuti,
- b) l'introduzione di obblighi procedurali o
- c) l'abolizione del regime di aiuti».

4 L'articolo 19 del regolamento medesimo, relativo alle conseguenze giuridiche di una proposta di opportune misure, così dispone:

«1. Se 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.

2. Se lo Stato membro interessato rifiuta di attuare le misure proposte e la Commissione, dopo aver considerato gli argomenti dello Stato membro, continua a ritenere necessaria tale attuazione, la Commissione avvia il procedimento di cui all'articolo 4, paragrafo 4. Si applicano in tal caso, con gli opportuni adattamenti, gli articoli 6, 7 e 9».

Fatti e decisione controversa

5 I fatti all'origine della controversia, quali risultanti essenzialmente dai punti da 1 a 12 dell'ordinanza impugnata, possono essere riassunti come segue.

6 Le ricorrenti sono società di edilizia residenziale (*woningcorporaties*; in prosieguo: le «wocos») stabilite nei Paesi Bassi. Le wocos sono 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 sfavorite 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.

7 Nel 2002 le autorità olandesi notificavano alla Commissione delle Comunità europee il sistema generale di aiuti di Stato istituiti a favore delle wocos. Avendo la Commissione ritenuto che le misure di finanziamento delle wocos potessero essere qualificate come aiuti esistenti, le autorità olandesi ritiravano successivamente la notifica.

8 Il 14 luglio 2005 la Commissione trasmetteva alle autorità olandesi una lettera ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 659/1999, in cui qualificava come aiuto esistente il sistema generale di aiuti di Stato istituiti a favore delle wocos (aiuto E 2/2005) esprimendo dubbi quanto alla loro compatibilità con il mercato comune (in prosieguo: la «lettera ex articolo 17»). In limine, la Commissione faceva presente che le autorità olandesi dovevano ridefinire la missione di servizio pubblico affidata alle wocos, in modo da destinare l'edilizia residenziale sociale a un gruppo chiaramente definito, composto di persone sfavorite o di gruppi socialmente svantaggiati. L'Istituzione rilevava che tutte le attività commerciali delle wocos dovevano essere esercitate a condizioni di mercato e non potevano beneficiare di aiuti di Stato. Infine, dichiarava che l'offerta di alloggi sociali doveva essere adeguata alla domanda da parte delle persone sfavorite o dei gruppi socialmente svantaggiati.

9 A seguito dell'invio della lettera ex articolo 17, la Commissione e le autorità olandesi avviavano trattative volte a rendere il regime di aiuti conforme all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. In esito a tali consultazioni, al fine di garantire la conformità delle misure in questione alle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato, la Commissione proponeva, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 659/1999, le seguenti misure opportune:

- la limitazione dell'edilizia residenziale sociale a un gruppo beneficiario chiaramente definito di soggetti sfavoriti o gruppi socialmente svantaggiati;
- l'esercizio delle attività commerciali a condizioni di mercato, prevedendo bilanci distinti per le attività di servizio pubblico e le attività commerciali nonché appositi controlli;

- l'adeguamento dell'offerta di alloggi residenziali alla domanda dei soggetti sfavoriti o dei gruppi socialmente svantaggiati.
- 10 Il 16 aprile 2007 la Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Associazione degli investitori istituzionali nell'immobiliare dei Paesi Bassi) depositava presso la Commissione una denuncia relativa al regime di aiuti accordato alle wocos. Nel giugno del 2009 la Vesteda Groep BV si associava alla denuncia.
- 11 Con lettera del 3 dicembre 2009, le autorità olandesi accettavano le opportune misure proposte dalla Commissione comunicandole i loro impegni diretti a riformare il sistema generale di aiuti di Stato a favore delle wocos, conformemente alle richieste della Commissione stessa.
- 12 Il 15 dicembre 2009 la Commissione adottava la decisione controversa.
- 13 Le misure contenute nel sistema generale di aiuti di Stato versati dal Regno dei Paesi Bassi in favore delle wocos e oggetto del procedimento E 2/2005 erano le seguenti:
- a) garanzie statali per prestiti concessi dal Fondo di garanzia per la costruzione di alloggi sociali;
 - b) aiuti del Fondo centrale per l'edilizia, aiuti per progetto o aiuti per la razionalizzazione sotto forma di prestiti a tasso agevolato o di sovvenzioni dirette;
 - c) la vendita da parte dei comuni di terreni a prezzi inferiori a quelli di mercato;
 - d) il diritto di ottenere prestiti dalla Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 Nella decisione controversa, la Commissione qualificava ciascuna di tali misure come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, dichiarando che il sistema olandese di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale costituiva un aiuto esistente, essendo stato creato anteriormente all'entrata in vigore nei Paesi Bassi del Trattato CE e non avendo le riforme successive determinato modifiche sostanziali.
- 15 Al punto 41 della decisione controversa, la Commissione dichiarava quanto segue:
- «Le autorità olandesi si sono impegnate a modificare il funzionamento delle wocos e le misure che conferiscono loro vantaggi. Per quanto concerne le diverse modifiche, le autorità olandesi hanno presentato alla Commissione progetti di disposizioni. Le nuove norme sono oggetto di un nuovo decreto ministeriale entrato in vigore il 1° gennaio 2010 e di una nuova legge sull'edilizia residenziale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2011 (...)».
- 16 La Commissione esaminava la compatibilità dell'aiuto E 2/2005, relativo al sistema di finanziamento delle wocos, come modificato a seguito degli impegni assunti dalle autorità olandesi. Essa riteneva, in conclusione, al punto 72 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, [erano] compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE». Di conseguenza, la Commissione prendeva atto degli impegni delle autorità olandesi relativi all'aiuto E 2/2005, ai sensi dell'articolo 19 del regolamento n. 659/1999.
- 17 Il 30 agosto 2010 la Commissione adottava la decisione C(2010) 5841 definitivo, relativa all'aiuto di Stato E 2/2005, recante modifica dei punti da 22 a 24 della decisione controversa. In tale decisione di modifica, la Commissione riteneva che, sulla base degli elementi di prova disponibili, essa non potesse concludere che la misura d) prevista nella decisione controversa, vale a dire il diritto di ottenere prestiti dalla Bank Nederlandse Gemeenten, rispondeva a tutti i criteri di un aiuto di Stato.

Il procedimento dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

- 18 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 aprile 2010, la Stichting Woonlinie, la Stichting Allee Wonen, la Woningstichting Volksbelang, la Stichting WoonInvest e la Stichting Woonstede hanno proposto, a norma dell'articolo 263 TFUE, ricorso di annullamento della decisione controversa, nella parte riguardante l'aiuto di Stato E 2/2005.
- 19 Con ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10, non pubblicata, EU:T:2011:765), il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile.
- 20 Con sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105), la Corte ha annullato l'ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10, non pubblicata, EU:T:2011:765), nella parte in cui è stato dichiarato irricevibile il ricorso proposto dalle ricorrenti in primo grado avverso la decisione controversa, nei limiti in cui tale decisione riguardava il regime di aiuti E 2/2005, respingendo, quanto al resto, il ricorso. La Corte ha dichiarato ricevibile il ricorso proposto contro la decisione controversa, nella parte in cui tale decisione riguardava il regime di aiuti E 2/2005, rinviando la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisse nel merito.
- 21 La causa è stata quindi assegnata alla Settima Sezione del Tribunale.
- 22 Conformemente all'articolo 119, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la Commissione e le ricorrenti in primo grado hanno presentato le proprie osservazioni scritte, rispettivamente, il 27 marzo e il 15 aprile 2014.
- 23 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato.

Conclusioni delle parti e procedura dinanzi alla Corte

- 24 Con la loro impugnazione, le ricorrenti in primo grado chiedono che la Corte voglia:
- annullare, in toto o in parte, l'ordinanza impugnata;
 - rinviare la causa al Tribunale, e
 - condannare la Commissione alle spese dell'impugnazione e a quelle afferenti al procedimento dinanzi al Tribunale.
- 25 La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare le fondazioni alle spese. Inoltre, la Commissione osserva che, qualora la Corte dichiarasse i motivi fondati, non vi sarebbe alcuna ragione di annullare l'ordinanza impugnata in toto, non avendo le fondazioni formulato alcuna censura contro il rigetto del primo motivo dedotto in primo grado, relativo al fatto che la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto nel qualificare tutte le misure come aiuti di Stato, ed aggiunge che sarebbe quindi opportuno rinviare la causa dinanzi al Tribunale.
- 26 Con lettera depositata presso la cancelleria della Corte il 21 gennaio 2016, la Stichting Allee Wonen e la Stichting WoonInvest hanno informato la Corte di voler desistere dall'impugnazione proposta. Con ordinanza del 21 marzo 2016, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-414/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:229), il presidente della Corte ha estromesso la Stichting Allee Wonen e la Stichting WoonInvest dalla causa C-414/15 P dichiarando, con riguardo all'impugnazione da esse proposta, la compensazione delle spese tra le stesse e la Commissione.

Sull'impugnazione

Sul primo motivo, riguardante la sussistenza di un errore di diritto, l'erronea valutazione dei fatti rilevanti e il difetto di motivazione, laddove il Tribunale ha ritenuto che le ricorrenti facessero in realtà riferimento alla lettera ex articolo 17 e che il suo sindacato non si estendesse a tale lettera

Argomenti delle parti

- 27 Con il primo motivo, diretto contro i punti da 56 a 60, da 69 a 74, 81, 82, 86 e 87 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti fanno valere che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che i motivi da esse dedotti dinanzi a quest'ultimo riguardassero, in realtà, il contenuto della lettera ex articolo 17. Inoltre, il Tribunale, al punto 59 dell'ordinanza impugnata, avrebbe erroneamente dedotto dalla propria sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione (T-354/05, EU:T:2009:66), che il suo sindacato sarebbe limitato alle valutazioni operate dalla Commissione sull'idoneità degli impegni assunti a risolvere i problemi di concorrenza accertati senza estendersi alla questione ivi sottesa attinente alla necessità degli impegni. Infatti, dal tenore dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE risulterebbe che la decisione definitiva della Commissione deve comprendere una valutazione di tale questione. Tale decisione riguarderebbe l'intero procedimento previsto agli articoli da 17 a 19 del regolamento n. 659/1999. Di conseguenza, il sindacato del giudice dell'Unione dovrebbe vertere altresì sulla questione della compatibilità della situazione precedente con il mercato interno.
- 28 La Commissione sostiene che una decisione ex articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999 non si basa sul definitivo accertamento dell'incompatibilità di un regime di aiuti esistente con il mercato interno. Una decisione del genere costituirebbe espressione della cooperazione prevista all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE e il suo principio di base consisterebbe non in un accertamento cogente operato dalla Commissione, bensì nel riconoscimento da parte di quest'ultima e dello Stato membro interessato dell'esigenza di adeguare il regime di aiuti esistente. Pertanto, la Commissione non sarebbe tenuta a spiegare nella propria decisione i motivi per i quali ritenga che tale regime non sia, o non sia più, compatibile con il mercato interno. Inoltre, nel caso di specie, gli scambi avvenuti tra la Commissione e le autorità olandesi a seguito della lettera ex articolo 17 non avrebbero riguardato la questione della compatibilità del regime di aiuti esistente con il mercato interno, bensì le modalità di adeguamento del regime medesimo.

Giudizio della Corte

- 29 Ai punti 56 e 57 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale, richiamandosi ai punti 188 e 189 della propria sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione (T-354/05, EU:T:2009:66), ha sostanzialmente rilevato che la Commissione godeva di un ampio margine di valutazione discrezionale per determinare le misure opportune in grado di rispondere alla sua conclusione secondo cui il regime di aiuti esistente di cui trattasi non sarebbe stato, o non sarebbe stato più compatibile con il mercato interno e che, di conseguenza, il sindacato che esso sarebbe legittimato ad effettuare avrebbe dovuto limitarsi a verificare che la Commissione non fosse incorsa in un manifesto errore di valutazione laddove ha ritenuto che gli impegni assunti fossero tali da risolvere i problemi di concorrenza che il regime di aiuti in questione poneva.
- 30 Il Tribunale, al punto 59 di tale ordinanza, ha concluso che il sindacato che era legittimato ad effettuare non comprendeva l'esame da parte della Commissione del regime di aiuti antecedente agli impegni assunti dalle autorità olandesi. Esso, in sostanza, ha ricordato tale conclusione ai punti 73, 82, e 87 di detta ordinanza.

- 31 Ai punti 58, 72, 74, 81 e 86 dell'ordinanza medesima, il Tribunale ha sostanzialmente ritenuto che le ricorrenti non contestassero le valutazioni operate dalla Commissione nella decisione controversa, in merito alla compatibilità del regime di aiuti esistente come modificato dagli impegni assunti dalle autorità olandesi, bensì l'esame svolto dalla Commissione del sistema di finanziamento delle wocos contenuto nella normativa olandese originaria, prima della sua modifica mediante gli impegni assunti da tali autorità, e che tale esame non figurasse nella decisione controversa, bensì nella lettera ex articolo 17.
- 32 Di conseguenza, il Tribunale, al punto 60 dell'ordinanza impugnata, ha respinto in quanto inoperanti gli argomenti delle ricorrenti svolti nell'ambito del secondo motivo, con i quali esse contestavano alla Commissione di essersi limitata a rilevare, nella lettera ex articolo 17, che il servizio di interesse economico generale (SIEG) non era stato sufficientemente definito, senza dimostrare l'esistenza di un errore manifesto nel sistema olandese di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale. Ai successivi punti da 69 a 75, il Tribunale ha respinto implicitamente, in quanto inoperanti, gli argomenti delle ricorrenti sviluppati nell'ambito del terzo motivo e, ai punti 81 e 82 di detta ordinanza, ha respinto in quanto inoperante l'argomento svolto nell'ambito del sesto motivo, relativo al fatto che la Commissione sarebbe incorsa in errore nel considerare che il sistema olandese di edilizia residenziale sociale, non prevedendo alcun limite di redditi specifici, contenesse un errore manifesto. Ai punti da 86 a 88 della stessa ordinanza, il Tribunale ha implicitamente respinto in quanto inoperanti il quinto e il settimo motivo delle ricorrenti.
- 33 A tal riguardo, per quanto concerne gli aiuti esistenti, l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE conferisce alla Commissione la competenza a procedere al loro esame permanente con gli Stati membri. Nell'ambito di tale esame, la Commissione propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno. Inoltre, l'articolo 108, paragrafo 2, TFUE dispone che, qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto non è compatibile con il mercato interno in forza dell'articolo 107 TFUE oppure che esso è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve abolirlo o modificarlo nel termine da essa fissato.
- 34 A termini dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, se la Commissione ritiene che un regime di aiuti esistenti non sia, o non sia più compatibile con il mercato comune, informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, invitandolo a presentare proprie osservazioni entro il termine di un mese.
- 35 Ai sensi del successivo articolo 18, se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma del precedente articolo 17, conclude che il regime di aiuti esistente non è, o non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone misure opportune allo Stato membro interessato.
- 36 A termini dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento medesimo, se 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.
- 37 Pertanto, quando adotta una decisione, in base all'articolo 26 del regolamento n. 659/1999, «a norma (...) dell'articolo 18 [del regolamento stesso] [in] combinato disposto [con] l'articolo 19, paragrafo 1, [di detto regolamento]», la Commissione, nell'esercizio della competenza di cui è investita per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, accetta gli impegni dello Stato, assunti in relazione alle opportune misure già proposte allo Stato medesimo con raccomandazione ai sensi dell'articolo 18 dello stesso regolamento, come idonei a rispondere alle sue preoccupazioni in merito alla compatibilità con detto mercato del regime di aiuti esistente esaminato, e pone fine alla procedura d'esame prevista all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE.

- 38 Una decisione del genere presuppone necessariamente che la Commissione abbia precedentemente valutato la compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti di cui trattasi giungendo alla conclusione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro interessato, che tale regime non è, o non è più, compatibile con il mercato interno e che, di conseguenza, sono necessarie opportune misure al fine di sanare tale incompatibilità.
- 39 Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 59 dell'ordinanza impugnata, la valutazione effettuata dalla Commissione e la conclusione che ne sono scaturite non possono essere sottratte al sindacato dei giudici dell'Unione, salvo pregiudicare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, quale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dei beneficiari del regime di aiuti esistente.
- 40 Orbene, una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 18 di tale regolamento, in combinato disposto con il successivo articolo 19, paragrafo 1, essendo basata sulla constatazione preliminare dell'incompatibilità con il mercato interno di un regime di aiuti esistente, è idonea a pregiudicare gli interessi dei beneficiari di tale regime.
- 41 A tal riguardo, la Corte, al punto 48 della sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105), ha rilevato che la decisione controversa aveva comportato la modifica, a decorrere dal 1° gennaio 2011 – data di entrata in vigore della nuova legge sull'edilizia residenziale – del regime di aiuti di cui avevano beneficiato fino a tale data le ricorrenti, rendendo le condizioni di esercizio delle loro attività meno favorevoli rispetto al passato.
- 42 Per questo motivo, la Corte ha sostanzialmente dichiarato, ai punti 56 e 57 di tale sentenza, che le ricorrenti dispongono di un legittimo interesse ad ottenere l'annullamento della decisione controversa, nella parte concernente l'aiuto E 2/2005, nella misura in cui l'annullamento di tale decisione produrrebbe il mantenimento delle condizioni precedenti loro più favorevoli.
- 43 Pertanto, il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva dei beneficiari di un regime di aiuti esistente presuppone che anche questi ultimi possano contestare – nel caso di ricorso diretto avverso una decisione adottata in applicazione dell'articolo 18 del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con il successivo articolo 19, paragrafo 1 – la valutazione da parte della Commissione di tale regime nonché la conclusione dell'Istituzione che il regime non sarebbe compatibile con il mercato interno e che, di conseguenza, sarebbero necessarie opportune misure al fine di sanare detta incompatibilità.
- 44 Riguardo alla circostanza su cui si è basato il Tribunale ai punti 58, 74 e 86 dell'ordinanza impugnata, secondo la quale, nella specie, detta valutazione non figurerebbe nella decisione controversa, bensì nella lettera ex articolo 17, occorre rilevare che, senza dubbio, per giurisprudenza costante della Corte, provvedimenti prodromici alla decisione finale non costituiscono, in linea di principio, atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 50).
- 45 Un ricorso di annullamento diretto contro atti che esprimono un punto di vista provvisorio della Commissione potrebbe, infatti, costringere il giudice dell'Unione a valutare questioni sulle quali l'Istituzione interessata non ha ancora avuto modo di pronunciarsi e anticipare, di conseguenza, l'esame del merito, confondendo in tal modo le varie fasi dei due procedimenti, amministrativo e giudiziario (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 51).
- 46 Dalla giurisprudenza risulta che un atto intermedio non è parimenti impugnabile laddove risulti che i suoi vizi potranno essere fatti valere nel ricorso avverso la decisione definitiva, della quale esso costituisce un atto di elaborazione. Conseguentemente, il ricorso proposto avverso la decisione che

conclude il procedimento assicurerà una tutela giurisdizionale sufficiente (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

- 47 Nella specie, dalla decisione controversa emerge che le opportune misure proposte dalla Commissione a norma dell'articolo 18 del regolamento n. 659/1999 coincidono sostanzialmente con le indicazioni da essa fornite in via preliminare alle autorità olandesi nella lettera ex articolo 17. L'analisi alla base di tale lettera è stata quindi confermata dalla decisione controversa.
- 48 Orbene, poiché la lettera ex articolo 17 costituisce la prima fase di elaborazione della decisione controversa, non si può impedire alle ricorrenti di invocare, a sostegno del loro ricorso avverso detta decisione, l'illegittimità delle valutazioni contenute nella lettera medesima.
- 49 Ciò detto, si deve rilevare che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha respinto gli argomenti delle ricorrenti in base al rilievo che, da un lato, il sindacato al medesimo spettante non si estenderebbe all'esame effettuato dalla Commissione del regime di aiuti antecedente agli impegni assunti dalle autorità olandesi e, che, dall'altro, sostanzialmente tale esame non farebbe parte della decisione controversa.
- 50 Tale conclusione non è inficiata dall'argomento della Commissione secondo cui la conclusione che il regime di aiuti esistente è incompatibile con il mercato interno e sottesa alla decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 18 del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con il successivo articolo 19, paragrafo 1, non avrebbe carattere definitivo.
- 51 Infatti, si deve necessariamente rilevare che è pur vero che, per effetto del meccanismo di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, istituito dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, e su cui si basa il sistema di controllo dei regimi di aiuti esistenti, la procedura seguita in applicazione di tale disposizione, a differenza di quella seguita in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, primo comma, TFUE, non implica un accertamento formale dell'incompatibilità di un regime di aiuti con il mercato interno.
- 52 Resta il fatto che la conclusione secondo cui il regime di aiuti esistente sarebbe incompatibile con il mercato interno nonché la proposta di misure opportune che ne deriva producono necessariamente, una volta che la Commissione abbia preso atto dell'accettazione delle misure stesse da parte dello Stato membro interessato, gli stessi effetti giuridici prodotti da tale accertamento formale nei confronti dello Stato medesimo.
- 53 Tuttavia, considerato che l'esame della compatibilità con il mercato interno degli aiuti esistenti implica valutazioni complesse di ordine economico e sociale, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale. In tale contesto, il sindacato giurisdizionale applicato all'esercizio di questo potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamento di potere (v., per analogia, sentenza del 26 settembre 2002, Spagna/Commissione, C-351/98, EU:C:2002:530, punto 74).
- 54 Alla luce delle suesposte considerazioni, il primo motivo dev'essere accolto.

Sul secondo motivo, attinente alla sussistenza di un errore di diritto, all'erronea valutazione dei fatti rilevanti e al difetto di motivazione, laddove il Tribunale ha ritenuto che le opportune misure proposte dalla Commissione fossero unicamente delle proposte, divenute cogenti solo a seguito dell'accettazione da parte delle autorità olandesi

Argomenti delle parti

- 55 Con il secondo motivo, diretto contro i punti da 61 a 66, da 78 a 80 e da 90 a 95 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti contestano al Tribunale di aver violato l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, e il regolamento n. 659/1999, laddove ha dichiarato, nel respingere i loro argomenti vertenti sulle opportune misure richieste dalla Commissione, che tali misure costituivano unicamente delle proposte, divenute cogenti solo dopo essere state accettate dalle autorità olandesi. La sentenza del 22 ottobre 1996, *Salt Union/Commissione* (T-330/94, EU:T:1996:154), su cui si è basato il Tribunale al punto 63 dell'ordinanza impugnata, riguarderebbe la questione della ricevibilità e non sarebbe pertinente. Inoltre, l'ordinanza impugnata priverebbe di effetto la sentenza del 27 febbraio 2014, *Stichting Woonlinie e a./Commissione* (C-133/12 P, EU:C:2014:105), nella quale la Corte avrebbe riconosciuto il legittimo interesse delle ricorrenti ad ottenere l'annullamento della decisione controversa.
- 56 La Commissione sostiene che il Tribunale ha effettivamente tenuto conto dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE e del ruolo della Commissione nella procedura di cooperazione concernente l'esame della compatibilità dei regimi di aiuti esistenti con il mercato interno. Essa fa valere che il suo compito nell'ambito di tale procedura si limita a verificare se gli impegni assunti dallo Stato membro interessato siano sufficienti per rendere il regime di aiuti esistente compatibile con il mercato interno e aggiunge che le raccomandazioni di misure opportune non sono vincolanti.
- 57 Inoltre, l'ordinanza impugnata non priverebbe di effetti la sentenza del 27 febbraio 2014, *Stichting Woonlinie e a./Commissione* (C-133/12 P, EU:C:2014:105), poiché le ricorrenti avrebbero la possibilità di contestare l'applicazione da parte della Commissione della nozione di aiuto di Stato nonché la compatibilità con il mercato interno del regime modificato.
- 58 Inoltre, l'annullamento della decisione controversa non comporterebbe necessariamente la conservazione della situazione esistente anteriormente alla modifica del sistema generale di aiuti di Stato a favore delle wocos, in quanto la decisione del legislatore olandese di procedere a tale modifica sarebbe di natura politica e si baserebbe su una serie di considerazioni. Infatti, gli Stati membri sarebbero liberi di abolire un regime di aiuti esistente, di ridurlo o di sostituirlo con un altro regime compatibile con il mercato interno.

Giudizio della Corte

- 59 Ai punti 63 e 64 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha ritenuto, in sostanza, che le opportune misure che la Commissione può proporre ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, e dell'articolo 18 del regolamento n. 659/1999 costituiscono unicamente delle proposte che lo Stato membro interessato può accettare o rifiutare e alle quali, se accettate, è tenuto a dare attuazione.
- 60 Al successivo punto 65, il Tribunale, richiamandosi al punto 28 della sentenza del 18 giugno 2002, *Germania/Commissione* (C-242/00, EU:C:2002:380), nonché al punto 52 della sentenza del 4 dicembre 2013, *Commissione/Consiglio* (C-121/10, EU:C:2013:784), ha ritenuto che tali proposte di misure opportune producano effetti cogenti nei confronti di uno Stato membro solo dopo essere state accettate da quest'ultimo. Il Tribunale ha reiterato tale affermazione al punto 79 dell'ordinanza.

- 61 Di conseguenza, il Tribunale, al punto 66 dell'ordinanza impugnata, ha respinto in quanto manifestamente infondati l'argomento delle ricorrenti svolto nell'ambito del secondo motivo, secondo cui la Commissione avrebbe oltrepassato i limiti dei propri poteri nel richiedere opportune misure e nel renderle vincolanti nella decisione controversa, nel dichiarare che le ricorrenti avrebbero erroneamente sostenuto che la Commissione avrebbe richiesto misure opportune rendendole cogenti con la decisione medesima nonché, ai punti da 78 a 80 di detta ordinanza, gli argomenti svolti nell'ambito del quarto e del sesto motivo, con i quali le ricorrenti hanno contestato alla Commissione, da un lato, di essere incorsa in un errore di diritto e di aver abusato dei propri poteri per aver richiesto alle autorità olandesi una nuova definizione di «edilizia residenziale sociale» e, dall'altro, di aver erroneamente interpretato 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 di interesse economico generale (GU 2005, L 312, pag. 67), per aver richiesto una definizione specifica del SIEG.
- 62 In proposito, occorre rilevare che la Corte ha già avuto modo di dichiarare che, nell'ambito del procedimento ex articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, è la decisione della Commissione che prende atto delle proposte dello Stato membro rendendole vincolanti (sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punto 59).
- 63 Infatti, dalla giurisprudenza richiamata supra al punto 60 e citata al punto 65 dell'ordinanza impugnata risulta che le opportune misure che la Commissione propone in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, qualora siano accettate da uno Stato membro, hanno effetti cogenti nei confronti di quest'ultimo, come disposto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 659/1999. Tuttavia, tale accettazione produce effetti giuridici solo se comunicata all'Istituzione e se quest'ultima ne ha preso atto e ne ha informato lo Stato membro medesimo, conformemente a quanto previsto al paragrafo 1, primo periodo, dello stesso articolo 19.
- 64 Spettava quindi al Tribunale esaminare la fondatezza degli argomenti delle ricorrenti menzionati supra al punto 61, a prescindere, peraltro, dalla questione dei rispettivi ruoli della Commissione e degli Stati membri per l'adozione delle opportune misure.
- 65 Pertanto, il Tribunale, al punto 65 dell'ordinanza impugnata, ha commesso un errore di diritto e, di conseguenza, ha erroneamente respinto in quanto manifestamente infondati gli argomenti delle ricorrenti ricordati supra al punto 61.
- 66 Per quanto concerne i punti da 90 a 95 dell'ordinanza impugnata, è giocoforza rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, il Tribunale non ha ivi respinto i loro argomenti vertenti sulle opportune misure richieste dalla Commissione, bensì ha esaminato quelli dedotti a sostegno del loro ottavo motivo. Orbene, con quest'ultimo, le ricorrenti hanno contestato alla Commissione di essere incorsa in uno sviamento della procedura relativa agli aiuti esistenti e di aver oltrepassato i limiti dei propri poteri laddove ha approvato un elenco tassativo di edifici qualificabili come «immobili sociali», sebbene non avesse fatto raccomandazioni dirette a redigere tale elenco, né nella lettera ex articolo 17 né nelle proposte di opportune misure.
- 67 Pertanto, il secondo motivo, nella parte in cui le ricorrenti ivi contestano al Tribunale di aver ritenuto che le misure opportune proposte dalla Commissione fossero unicamente delle proposte e che tali misure fossero divenute cogenti solo dopo essere state accettate dalle autorità olandesi, non può rimettere in discussione le valutazioni contenute nei punti da 90 a 95 dell'ordinanza impugnata.
- 68 Ciò considerato, il secondo motivo dev'essere accolto nella parte riguardante le valutazioni contenute nei punti da 61 a 66 e da 78 a 80 di tale ordinanza.
- 69 Dal complesso delle suesposte considerazioni risulta che l'ordinanza impugnata dev'essere annullata.

Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

- 70 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, o rinviare la causa dinanzi al Tribunale.
- 71 Nel caso di specie, non avendo il Tribunale esercitato il sindacato sulla decisione controversa ad esso spettante e non avendo esaminato la fondatezza degli argomenti delle ricorrenti richiamati supra al punto 61, a prescindere dalla questione dei rispettivi ruoli della Commissione e degli Stati membri ai fini dell'adozione delle opportune misure, la Corte ritiene che lo stato degli atti non le consenta di statuire. Pertanto, la causa dev'essere rinviata dinanzi al Tribunale.

Sulle spese

- 72 Essendo la causa rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese inerenti al presente procedimento d'impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 12 maggio 2015, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2015:287), è annullata.**
- 2) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**
- 3) **Le spese sono riservate.**

Firme