



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

15 marzo 2017¹

«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-415/15 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 Woonpunt, con sede in Maastricht (Paesi Bassi),

Woningstichting Haag Wonen, con sede in L'Aia (Paesi Bassi),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, con sede in Eindhoven (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,

intervenienti 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

¹ — * 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 la loro impugnazione, la Stichting Woonpunt, la Woningstichting Haag Wonen e la Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 12 maggio 2015, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2015:286; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2015:286), con la quale è stato respinto il loro ricorso volto all'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), rubricato «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 Il successivo articolo 18, relativo alla proposta di opportune misure, così prevede:

«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, ovvero 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 Il successivo articolo 19, relativo alle conseguenze giuridiche di una proposta di opportune misure, così recita:

«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 della sentenza 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 corso del 2002 le autorità olandesi notificavano alla Commissione delle Comunità europee il sistema generale di aiuti di Stato 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 loro notifica.
- 8 Il 14 luglio 2005 la Commissione trasmetteva alle autorità olandesi una comunicazione ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 659/1999 in cui qualificava come aiuto esistente il sistema generale di aiuti di Stato versati a favore delle wocos (aiuto E 2/2005) ed esprimendo dubbi quanto alla loro compatibilità con il mercato comune (in prosieguo: la «comunicazione ai sensi dell'articolo 17»). In limine, la Commissione rilevava che le autorità olandesi dovevano ridefinire la missione di servizio pubblico affidata alle wocos in modo da riferire l'edilizia residenziale sociale a un gruppo chiaramente definito, composto da persone sfavorite o da gruppi socialmente svantaggiati. L'Istituzione osservava che tutte le attività commerciali delle wocos dovevano essere esercitate a condizioni di mercato e non potevano beneficiare di aiuti di Stato. Affermava, infine, 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 comunicazione ai sensi dell'articolo 17, la Commissione e le autorità olandesi avviavano la procedura di collaborazione volta a rendere il regime di aiuti conforme all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. In esito a tali consultazioni, per garantire la conformità delle misure di cui trattasi 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 opportune misure:
- la limitazione dell'edilizia residenziale sociale ad un gruppo beneficiario chiaramente definito di soggetti sfavoriti o gruppi socialmente svantaggiati;
 - l'esercizio delle attività commerciali a condizioni di mercato, con l'istituzione di bilanci distinti per le attività di servizio pubblico e le attività commerciali nonché di appositi controlli;

— l'adeguamento dell'offerta di alloggi sociali 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 concesso alle wocos. Nel giugno 2009 la Vesteda Groep BV si associava alla denuncia.
- 11 Con lettera del 3 dicembre 2009, le autorità olandesi accettavano le misure opportune proposte dalla Commissione notificandole i propri impegni volti a modificare il sistema generale di aiuti di Stato in favore delle wocos conformemente alle richieste della Commissione.
- 12 Il 15 dicembre 2009 la Commissione adottava la decisione controversa.
- 13 Le misure contenute nel sistema generale di aiuti di Stato concessi dal Regno dei Paesi Bassi a 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 aiuto 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 del Trattato CE nei Paesi Bassi e che le riforme successive non avevano 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 vantaggi alle medesime. Le autorità olandesi hanno presentato progetti normativi alla Commissione con riferimento a diverse modifiche. 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 così come modificato a seguito degli impegni assunti dalle autorità olandesi. Al punto 72 della decisione controversa essa riteneva, in conclusione, 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 assunti dalle 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, che modifica i punti da 22 a 24 della decisione controversa. In tale decisione di modifica la Commissione riteneva che, sulla base degli elementi di prova disponibili, dovesse essere escluso che la misura d) di cui alla decisione controversa, ovvero il diritto di ottenere prestiti dalla Bank Nederlandse Gemeenten, rispondesse a tutti i criteri di un aiuto di Stato.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 18 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 2010, la Stichting Woonpunt, la Woningstichting Haag Wonen, la Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl e la Stichting Havensteder hanno presentato, a norma dell'articolo 263 TFUE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa, nella parte riguardante l'aiuto di Stato E 2/2005.
- 19 Con ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10, non pubblicata, EU:T:2011:766), il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile.
- 20 Con sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), la Corte ha annullato l'ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10, non pubblicata, EU:T:2011:766), avendo dichiarato irricevibile il ricorso proposto dalle ricorrenti in primo grado contro la decisione controversa, nella parte in cui tale decisione riguardava il regime di aiuti E 2/2005, e respingendo il ricorso quanto al resto. La Corte ha dichiarato che il ricorso proposto avverso la decisione controversa, nella parte in cui tale decisione riguardava il regime di aiuti E 2/2005, era ricevibile e ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisse nel merito.
- 21 La causa è stata 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. Ad abundantiam la Commissione osserva che, nel caso in cui la Corte dovesse accogliere i motivi di impugnazione, non sussisterebbe alcuna ragione di annullare in toto l'ordinanza impugnata, poiché le fondazioni stesse non hanno formulato nessuna censura contro il rigetto in primo grado del primo motivo, vertente su un errore di diritto in cui sarebbe incorsa la Commissione nel qualificare tutte le misure come parte di un regime di aiuti, aggiungendo che risulterebbe, in tal caso, opportuno rinviare la causa dinanzi al Tribunale.
- 26 Con lettera depositata presso la cancelleria della Corte il 21 gennaio 2016 la Stichting Havensteder ha informato la Corte di voler desistere dalla propria impugnazione. Con ordinanza del 21 marzo 2016, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-415/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:231), il presidente della Corte ha cancellato la Stichting Havensteder dal ruolo della causa C-415/15 P dichiarando, quanto alle spese dell'impugnazione da essa proposta, la compensazione delle stesse con la Commissione.

Sull'impugnazione

Sul primo motivo, vertente su un errore di diritto, sull'inesatta valutazione dei fatti rilevanti e sul difetto di motivazione, laddove il Tribunale ha ritenuto che le ricorrenti si riferissero, in realtà, alla comunicazione ai sensi dell'articolo 17 e che il suo sindacato non si estendesse a detta comunicazione

Argomenti delle parti

- 27 Nell'ambito del primo motivo, diretto contro i punti da 56 a 60, da 69 a 74, 81, 82, 86 e 87 dell'ordinanza impugnata, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che i motivi da esse sollevati dinanzi al Tribunale si riferissero, in realtà, al contenuto della comunicazione ai sensi dell'articolo 17. Inoltre, al punto 59 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale avrebbe erroneamente dedotto dalla propria sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione (T-354/05, EU:T:2009:66) che il suo sindacato fosse limitato alla valutazione, da parte della Commissione, dell'idoneità degli impegni assunti a risolvere i problemi di concorrenza constatati e che non riguardasse la questione di fondo attinente alla necessità di tali impegni. Infatti, dal tenore dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, emergerebbe che la decisione definitiva della Commissione deve contenere una valutazione di tale questione. Tale decisione si riferirebbe alla procedura di cui agli articoli da 17 a 19 del regolamento n. 659/1999 nel suo complesso. Il sindacato del giudice dell'Unione dovrebbe, di conseguenza, estendersi anche alla questione della compatibilità della situazione anteriore con il mercato interno.
- 28 La Commissione sostiene che una decisione ex articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, non è fondata sul definitivo accertamento dell'incompatibilità con il mercato interno di un regime di aiuti esistente. Tale decisione costituirebbe l'espressione della cooperazione prevista dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, e il suo principio informatore non risiederebbe in un accertamento unilaterale vincolante della Commissione, bensì nel riconoscimento da parte della stessa e dello Stato membro interessato dell'esigenza di adattare il regime di aiuti esistente. La Commissione non sarebbe quindi tenuta a spiegare nella propria decisione i motivi per i quali ritenga che il regime non sia, o non sia più compatibile con il mercato interno. Peraltro, nella specie, gli scambi avvenuti tra la Commissione e le autorità olandesi a seguito della comunicazione ai sensi dell'articolo 17 avrebbero riguardato non 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 ha osservato, in sostanza, richiamandosi ai punti 188 e 189 della propria sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione (T-354/05, EU:T:2009:66), che la Commissione godeva di un ampio margine discrezionale nel determinare le opportune misure idonee a rispondere alla sua conclusione secondo la quale il regime di aiuti esistente in questione non sarebbe stato, o non sarebbe stato più, compatibile con il mercato interno e che, di conseguenza, il sindacato al medesimo spettante deve limitarsi a verificare che la Commissione non sia incorsa un errore manifesto di valutazione nel ritenere che gli impegni assunti fossero idonei a risolvere i problemi di concorrenza posti dal regime di aiuti medesimo.
- 30 Il Tribunale ne ha concluso, al punto 59 di tale ordinanza, che il sindacato ad esso spettante non si estendeva all'esame compiuto dalla Commissione del regime di aiuti antecedente agli impegni assunti dalle autorità olandesi. Esso ha, in sostanza, ripreso tale conclusione ai punti 73, 82, e 87 di detta ordinanza.

- 31 Ai punti 58, 72, 74, 81 e 86 della medesima ordinanza, il Tribunale ha, in sostanza, ritenuto che le ricorrenti contestassero non la valutazione effettuata dalla Commissione, nella decisione controversa, quanto alla compatibilità del regime di aiuti esistente come modificato dagli impegni assunti dalle autorità olandesi, bensì l'esame operato dalla Commissione del sistema di finanziamento delle wocos, quale risultante dalla normativa olandese originaria, prima della sua modifica intervenuta con gli impegni assunti da tali autorità, e che tale esame non era contenuto nella decisione controversa ma nella comunicazione ai sensi dell'articolo 17.
- 32 Di conseguenza il Tribunale, al punto 60 dell'ordinanza impugnata, ha respinto in quanto inoperanti gli argomenti delle ricorrenti, dedotti nell'ambito del secondo motivo, con i quali esse contestavano alla Commissione di essersi limitata, nella comunicazione ai sensi dell'articolo 17, a rilevare 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 implicitamente respinto in quanto inoperanti gli argomenti delle ricorrenti sviluppati nell'ambito del terzo motivo; ai successivi punti 81 e 82, ha respinto come inoperante l'argomento dedotto nell'ambito del sesto motivo, vertente sul fatto che la Commissione sarebbe incorsa in un errore nel ritenere che il sistema olandese di edilizia residenziale sociale contenesse un errore manifesto laddove non prevedeva un limite di redditi specifici; e ai punti da 86 a 88 della medesima ordinanza, ha respinto implicitamente come inoperanti il quinto e il settimo motivo delle ricorrenti.
- 33 A tale proposito, per quanto riguarda gli aiuti esistenti, l'articolo 108, paragrafo 1, TFUE conferisce alla Commissione la competenza per 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. L'articolo 108, paragrafo 2, TFUE dispone inoltre che, qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le proprie osservazioni, accerti l'incompatibilità di un aiuto 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 considera che un regime di aiuti esistenti non è, o non è 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 dell'articolo 18 del regolamento medesimo, se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma del precedente articolo 17, giunge alla conclusione che il regime di aiuti esistenti non è, ovvero non è più compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone misure opportune allo Stato membro interessato.
- 36 A termini del successivo articolo 19, paragrafo 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.
- 37 Pertanto, quando adotta una decisione, ai termini dell'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 dei poteri attribuiti per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, accetta gli impegni assunti dallo Stato, relativamente alle opportune misure da essa proposte in una raccomandazione ai sensi dell'articolo 18 del regolamento medesimo, come idonei a rispondere alle sue preoccupazioni relative alla compatibilità del regime di aiuti esistente esaminato con tale mercato, e termina il procedimento di esame previsto dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE.

- 38 Tale decisione presuppone necessariamente che la Commissione abbia previamente effettuato una valutazione della compatibilità del regime di aiuti di cui trattasi con il mercato interno, e che, dopo aver preso in considerazione le informazioni comunicate dallo Stato membro interessato, sia giunta alla conclusione che tale regime non è, o non è più, compatibile con il mercato interno e che, di conseguenza, opportune misure sono necessarie per rimediare a 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 è scaturita 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 ai sensi dell'articolo 18 di tale regolamento, in combinato disposto con il successivo articolo 19, paragrafo 1, fondandosi sul previo accertamento dell'incompatibilità con il mercato interno di un regime di aiuti esistente, può pregiudicare gli interessi dei beneficiari del regime medesimo.
- 41 A tal proposito, la Corte ha rilevato, al punto 61 della sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), che la decisione controversa aveva comportato la modifica, 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 È questa la ragione per la quale la Corte ha dichiarato, in sostanza, ai punti 69 e 70 di tale sentenza, che le ricorrenti dispongono di un legittimo interesse ad ottenere l'annullamento della decisione controversa, nella parte riguardante l'aiuto E 2/2005, considerato che l'annullamento di tale decisione determinerebbe il mantenimento delle condizioni precedenti loro più favorevoli.
- 43 Il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei beneficiari di un regime di aiuti esistenti presuppone, quindi, che questi possano parimenti contestare, con un ricorso diretto contro una decisione adottata ex articolo 18 del regolamento n. 659/1999, in combinato disposto con il successivo articolo 19, paragrafo 1, la valutazione di tale regime compiuta dalla Commissione nonché la conclusione cui la medesima è giunta quanto all'incompatibilità del regime de quo con il mercato interno e che, di conseguenza, opportune misure sono necessarie per rimediare a tale incompatibilità.
- 44 Per quanto riguarda la circostanza sulla quale si è fondato il Tribunale ai punti 58, 74 e 86 dell'ordinanza impugnata, secondo cui tale valutazione non sarebbe contenuta, nella specie, nella decisione controversa, bensì nella comunicazione ai sensi dell'articolo 17, occorre rilevare che, senza dubbio, secondo costante giurisprudenza 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 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 Risulta dalla giurisprudenza che un atto intermedio non è parimenti impugnabile laddove risulti che i suoi vizi potranno essere fatti valere nel ricorso diretto contro la decisione finale, di cui esso costituisce un atto di elaborazione. In simili circostanze, 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 ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 659/1999, coincidono, in sostanza, con le indicazioni da essa fornite in via preliminare alle autorità olandesi nella comunicazione ai sensi dell'articolo 17. L'esame alla base di tale comunicazione è stato quindi confermato dalla decisione controversa.
- 48 Orbene, poiché la comunicazione ai sensi dell'articolo 17 costituisce una prima fase dell'elaborazione della decisione controversa, non si può impedire alle ricorrenti di dedurre l'illegittimità delle valutazioni ivi contenute a sostegno del loro ricorso contro la decisione de qua.
- 49 In tali circostanze, si deve rilevare che il Tribunale, respingendo gli argomenti delle ricorrenti in base al rilievo, da un lato, che il sindacato ad esso spettante non si estenderebbe all'esame effettuato dalla Commissione del regime di aiuti antecedente agli impegni assunti dalle autorità olandesi, e, dall'altro, in sostanza, che tale esame non faceva parte della decisione controversa, è incorso in un errore di diritto.
- 50 Tale rilievo non risulta inficiato dall'argomento della Commissione secondo cui la conclusione che il regime di aiuti esistente è incompatibile con il mercato interno, assunta a fondamento della decisione adottata dalla Commissione ex articolo 18 del regolamento n. 659/1999 in combinato disposto con il successivo articolo 19, paragrafo 1, non avrebbe presentato carattere definitivo.
- 51 Infatti, si deve rilevare che è ben vero che, per effetto del meccanismo di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, istituito dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, e sul quale si basa il sistema di controllo dei regimi di aiuti esistenti, il procedimento effettuato in applicazione di tale disposizione non sfocia, a differenza di quello effettuato in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, primo comma, TFUE, in un accertamento formale dell'incompatibilità con il mercato interno di un regime di aiuti.
- 52 Ciononostante, la conclusione che il regime di aiuti esistente è incompatibile con il mercato interno e la proposta di opportune misure che necessariamente comporta, producono, dopo che la Commissione ha preso atto dell'accettazione di tali misure da parte dello Stato membro interessato, i medesimi effetti giuridici dell'accertamento formale nei confronti dello Stato medesimo.
- 53 Tuttavia, poiché l'esame della compatibilità con il mercato interno degli aiuti esistenti comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale. In tale ambito, il sindacato giurisdizionale applicato all'esercizio di tale 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 Dalle suesposte considerazioni consegue che il primo motivo dev'essere accolto.

Sul secondo motivo, vertente su un errore di diritto, sull'inesatta valutazione dei fatti rilevanti e sul difetto di motivazione, laddove il Tribunale ha ritenuto che le opportune misure proposte dalla Commissione rappresentassero solo delle proposte, divenute vincolanti solo dopo essere state accettate dalle autorità olandesi

Argomenti delle parti

- 55 Nell'ambito del 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. 659/199 per aver affermato, per respingere i loro argomenti vertenti sulle opportune misure richieste dalla Commissione, che tali misure rappresentavano solo delle proposte e che erano state le autorità olandesi a renderle vincolanti con la loro accettazione. La sentenza del 22 ottobre 1996, *Salt Union/Commissione* (T-330/94, EU:T:1996:154), sulla quale si è fondato il Tribunale nel 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 Woonpunt e a./Commissione* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), nella quale la Corte avrebbe riconosciuto l'interesse legittimo delle ricorrenti a ottenere l'annullamento della decisione controversa.
- 56 La Commissione sostiene che il Tribunale ha ben tenuto conto dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE e del ruolo della Commissione nella procedura di cooperazione relativa all'esame della compatibilità con il mercato interno di regimi di aiuti esistenti. Essa sostiene che la sua missione nell'ambito di tale procedura si limita a verificare se gli impegni dello Stato membro interessato siano sufficienti a rendere il regime di aiuti esistente compatibile con il mercato interno aggiungendo che le raccomandazioni di opportune misure non sono vincolanti.
- 57 Peraltro, l'ordinanza impugnata non priverebbe di effetti la sentenza del 27 febbraio 2014, *Stichting Woonpunt e a./Commissione* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), poiché le ricorrenti avrebbero la possibilità di contestare l'applicazione da parte della Commissione della nozione di aiuto di Stato nonché la compatibilità del regime modificato con il mercato interno.
- 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 in favore delle wocos, dal momento che la decisione del legislatore olandese di effettuare una modifica del genere presenterebbe natura politica e si fonderebbe su varie considerazioni. Infatti, gli Stati membri sarebbero liberi di abolire un regime di aiuti esistente, ridurlo o 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. 659/99, costituiscono solo delle proposte che lo Stato membro interessato può accettare o rifiutare e che, ove le accetti, lo Stato membro medesimo è tenuto, per effetto dell'accettazione, a darvi esecuzione.
- 60 Al successivo punto 65, il Tribunale ha ritenuto, 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), che ove tali proposte di opportune misure siano accolte da uno Stato membro, esse producono effetti vincolanti nei confronti del medesimo, ribadendo tale affermazione al punto 79 di detta ordinanza.

- 61 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto in quanto manifestamente infondati, al punto 66 dell'ordinanza impugnata, l'argomento delle ricorrenti, dedotto nell'ambito del secondo motivo, secondo cui la Commissione, richiedendo opportune misure e rendendole vincolanti nella decisione controversa, avrebbe ecceduto i propri poteri, affermando che le ricorrenti avrebbero erroneamente sostenuto che la Commissione aveva imposto tali opportune misure e le aveva rese vincolanti nella decisione stessa, e, ai successivi punti da 78 a 80 dell'ordinanza, gli argomenti, dedotti nell'ambito del quarto e del sesto motivo, con cui 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 imposto alle autorità olandesi una nuova definizione di «edilizia residenziale sociale», e, dall'altro lato, di avere proceduto, nell'imporre una definizione specifica del SIEG, ad un'erronea interpretazione della decisione 2005/842/CE, della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (GU 2005, L 312, pag. 67).
- 62 Va rilevato, a tal riguardo, che la Corte ha già avuto modo di dichiarare, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, che è la decisione della Commissione che prende atto delle proposte dello Stato membro che rende tali proposte vincolanti (sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 72).
- 63 Infatti, dalla giurisprudenza richiamata supra al punto 60 e citata al punto 65 dell'ordinanza impugnata, emerge che le opportune misure che la Commissione propone in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, ove siano accettate dallo Stato membro, hanno un effetto vincolante nei confronti di tale Stato membro, come prevede l'articolo 19, paragrafo 1, secondo periodo, del regolamento n. 659/1999. Tuttavia, tale accettazione produce effetti giuridici solo qualora sia stata comunicata all'Istituzione e che essa ne abbia preso atto e ne abbia informato lo Stato membro medesimo, conformemente a quanto previsto del primo periodo del menzionato articolo 19, paragrafo 1.
- 64 Spettava, quindi, al Tribunale esaminare la fondatezza degli argomenti delle ricorrenti richiamati supra al punto 61, indipendentemente dalla questione dei rispettivi ruoli della Commissione e degli Stati membri per l'adozione delle opportune misure.
- 65 Il Tribunale è quindi incorso, al punto 65 dell'ordinanza impugnata, in un errore di diritto e, ha, di conseguenza, erroneamente respinto in quanto manifestamente infondati gli argomenti delle ricorrenti richiamati supra al punto 61.
- 66 Quanto ai punti da 90 a 95 dell'ordinanza impugnata, si deve rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, il Tribunale non ha respinto in tali punti i loro argomenti vertenti sulle opportune misure imposte dalla Commissione ma ha esaminato quelli dedotti a sostegno del loro ottavo motivo. Orbene, con tale motivo le ricorrenti hanno contestato alla Commissione di avere abusato della procedura relativa agli aiuti esistenti e di aver ecceduto i propri poteri approvando un elenco tassativo degli edifici qualificabili come «immobili sociali» pur non avendo espresso raccomandazioni in ordine alla redazione di un elenco del genere né nella comunicazione ai sensi dell'articolo 17, né nelle proposte di opportune misure.
- 67 Pertanto, il secondo motivo nella parte in cui le ricorrenti contestano al Tribunale di aver ritenuto che le opportune misure proposte dalla Commissione costituissero unicamente proposte, divenute vincolanti solo per effetto della loro accettazione da parte delle autorità olandesi, non può determinare l'annullamento delle valutazioni contenute nei punti da 90 a 95 dell'ordinanza impugnata.
- 68 Ciò premesso, il secondo motivo dev'essere accolto nella parte in cui si riferisce alle 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 Woonpunt e a./Commissione (T-203/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2015:286), è annullata.**
- 2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**
- 3) Le spese sono riservate.**

Firme