Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

14 aprile 2021 *

«Aiuti di Stato – Azione sociale indipendente – Sovvenzioni concesse alle associazioni di un raggruppamento regionale di azione non lucrativa di utilità sociale – Rigetto di una denuncia – Decisione di non sollevare obiezioni al termine della fase preliminare di esame – Ricorso di annullamento – Status di interessato – Salvaguardia dei diritti procedurali – Incidenza sostanziale sulla posizione concorrenziale – Ricevibilità – Insussistenza di gravi difficoltà – Insussistenza di modifica sostanziale di un aiuto esistente»

Nella causa T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, con sede in Hannover (Germania),

CarePool Hannover GmbH, con sede in Hannover,

rappresentate da T. Unger, avvocato, e S. Korte, professore,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da K. Herrmann e F. Tomat, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, con sede in Hannover, rappresentata da A. Bartosch, avvocato,

da

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, con sede in Hannover, rappresentata da C. Jürschik, avvocata,

e da

* Lingua processuale: il tedesco.

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, con sede in Brunswick (Germania), e dalle altre intervenienti i cui nomi compaiono in allegato [1], rappresentate da U. Karpenstein, R. Sangi e C. Johann, avvocati,

intervenienti

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e volta all'annullamento della decisione C(2017) 7686 final della Commissione, del 23 novembre 2017, relativa ai regimi di aiuti di Stato SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben e SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH cui la Germania ha dato esecuzione a favore di associazioni non lucrative di utilità sociale per compiti di assistenza sociale (GU 2018, C 61, pag. 1),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da J. Svenningsen, presidente, C. Mac Eochaidh e T. Pynnä (relatore), giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La prima ricorrente, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, è un'associazione che svolge le proprie attività nei Länder Niedersachsen (Land Bassa Sassonia, Germania), Freie Hansestadt Bremen (Land di Brema, Germania) Schleswig-Holstein (Land Schleswig-Holstein, Germania) e Freie und Hansestadt Hamburg (Land di Amburgo, Germania). Secondo il ricorso, essa rappresenta gli interessi di 160 imprese le quali, esse stesse, dirigono o gestiscono strutture residenziali di assistenza e attività ambulatoriali e in regime di degenza alle persone non autosufficienti, di aiuto alle persone disabili, all'infanzia e ai giovani.

2 La seconda ricorrente, CarePool Hannover GmbH, è una società a responsabilità limitata, stabilita a Hannover (Germania) e membro della prima ricorrente. Essa è una prestataria di servizi di assistenza e di attività ambulatoriali a domicilio alle persone non autosufficienti.

3 Con il presente ricorso, le ricorrenti chiedono l'annullamento della decisione C(2017) 7686 final della Commissione, del 23 novembre 2017, relativa ai regimi di aiuti di Stato SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben e SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH cui la Germania ha dato esecuzione a favore di associazioni non lucrative di utilità sociale per compiti di assistenza sociale (GU 2018, C 61, pag. 1; in prosieguo la «decisione impugnata»), che è stata loro notificata in data 11 dicembre 2017. La decisione impugnata concerne diverse misure nazionali con cui il Land Bassa Sassonia fornirebbe un sostegno agli enti, attivi sul territorio del Land in parola, appartenenti all'azione sociale indipendente.

4 In particolare, dette misure nazionali includono un sostegno finanziario che è concesso dal 1956, sulla base di testi legislativi e regolamentari che hanno subito un'evoluzione nel corso del tempo, ad associazioni non lucrative di utilità sociale ombrello indipendenti (in prosieguo: il «sostegno finanziario»). Queste ultime forniscono, attraverso associazioni membri, prestazioni sociali di vario tipo alle persone non autosufficienti e vulnerabili, come attività ambulatoriali, ospedaliere o miste,

1 L'elenco degli ulteriori intervenienti è allegato unicamente alla versione notificata alle parti.

aiuto alle persone senza dimora e ai rifugiati e aiuto spirituale. Le ricorrenti, enti privati che forniscono talune prestazioni analoghe o rappresentano imprese forniscono siffatte prestazioni, ritengono di essere state lese dal sostegno finanziario.

5 Con la decisione impugnata, la Commissione europea ha concluso, senza avviare la procedura formale di esame ex articolo108, paragrafo 2, TFUE, che, nei limiti in cui il sostegno finanziario costituiva un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, doveva esse qualificato come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), sub i), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del TFUE (GU 2015, L 248, pag. 9). In tal modo, essa ha respinto le denunce presentate dalle ricorrenti.

I. Contesto normativo relativo alle misure nazionali oggetto della decisione impugnata

6 L'azione sociale (Wohlfahrtspflege) è definita nel modo seguente dall'articolo 66, paragrafo 2, dell'Abgabenordnung (codice tributario tedesco):

«L'azione sociale consiste nell'occuparsi delle persone bisognose o in pericolo in modo pianificato, nell'interesse della collettività e a fini non lucrativi. Tale assistenza può estendersi alla salute, al benessere morale, educativo o economico ed essere volta a prevenire o a porre rimedio ad una data situazione».

7 Come risulta da diversi testi, l'espressione «azione sociale indipendente» designa l'azione sociale di volontariato di soggetti non riconducibili allo Stato [v. segnatamente articolo 1, paragrafo 5, dello statuto della Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (confederazione federale dell'azione sociale indipendente) e articolo 4 del Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (terzo regolamento d'applicazione della legge sul rimborso dei titoli di Stato) del 4 dicembre 1926].

8 Il sostegno finanziario delle azioni di associazioni non lucrative di utilità sociale è stato previsto dalla Gesetz über das Zahlenlotto (legge sulla lotteria), del 27 febbraio 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, pag. 9; in prosieguo la «legge del 1956 sulla lotteria»), entrata in vigore il medesimo giorno.

9 Conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, e all'articolo 12, paragrafo 1, della legge del 1956 sulla lotteria, le associazioni non lucrative di utilità sociale ombrello ricevevano, allo scopo della realizzazione di compiti sociali, una percentuale dei canoni di concessioni versati dalle imprese organizzatrici di scommesse del Land Bassa Sassonia.

10 Nel 1956 l'utilizzo dei canoni era disciplinato dai Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (orientamenti relativi all'utilizzo del canone sulle concessioni ai fini della realizzazione di compiti sociali, pubblicati nel Niedersächsische Ministerialblatt, Nds. MBl. 1956, pag. 855).

11 La fissazione del sostegno finanziario è stata modificata a più riprese da diverse leggi successive. La legge del 1956 sulla lotteria è stata modificata il 7 giugno 1968 (Nds. GVBl. 1968, pag. 91) e il 18 febbraio 1970 (Nds. GVBl. 1970, pag. 27). La legge in parola è stata sostituita nel 1997 dalla Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (legge della Bassa Sassonia sulla lotteria e le scommesse) (Nds. GVBl. 1997, pag. 289), che è stata modificata nel 2003 dalla Haushaltsbegleitgesetz (legge di accompagnamento del bilancio) (Nds. GVBl. 2003, pag. 446; in prosieguo la «legge del 2004 di accompagnamento del bilancio»), entrata in vigore nel 2004. L'importo del sostegno finanziario è stato ridotto nel 2005, aumentato ad opera della Niedersächsisches Glückspielgesetz (legge della Bassa Sassonia sui giochi d'azzardo) (Nds. GVBl. 2007, pag. 756; in prosieguo la «legge del 2007 sui giochi d'azzardo»), entrata in vigore nel 2008, e nuovamente modificato da una legge adottata nel 2012, entrata in vigore nel 2013 (Nds. GVBl. A, 2012, pag. 544).

12 La legge del 2007 sui giochi d'azzardo è stata sostituita dalla Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (legge del Land Bassa Sassonia relativa al sostegno dell'azione sociale indipendente), del 16 dicembre 2014 (Nds GVBl. 2014, pag. 429; in prosieguo: la «WohlFödG»), applicabile a partire dal 1º gennaio 2015. Gli orientamenti relativi all'utilizzo del canone sulle concessioni ai fini della realizzazione di compiti sociali sono stati parimenti oggetto di modifiche.

13 Il titolo dell'articolo 2 della WohlFödG è così formulato: «Aiuto finanziario alle associazioni del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente e alla Landesstelle für Suchtfragen». L'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, della WohlFödG dispone che tale aiuto finanziario è concesso alle associazioni ombrello riunite nella Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (raggruppamento a livello di Land dell'azione sociale indipendente; in prosieguo: la «LAG»). L'articolo 2, paragrafo 2, della WohlFödG prevede l'esame, ad opera del ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassonia della realizzazione dei loro compiti da parte delle associazioni ombrello e della necessità di un incremento del sostegno finanziario di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1. Quanto all'articolo 2, paragrafo 3, della WohlFödG, esso prevede che, allorché le entrate del Land provenienti dalla tassazione dei giochi d'azzardo sono superiori all'importo di EUR 146 300 000, detto Land prevede lo stanziamento, come sostegno finanziario supplementare, del 18,63% delle entrate eccedenti alle associazioni ombrello riunite nella LAG e dello 0,74% delle entrate eccedenti alla Landesstelle für Suchtfragen (ufficio a livello di Land per i problemi legati alle dipendenze).

14 La LAG, a cui la WohlFödG fa riferimento, è un'associazione registrata la cui base giuridica è costituita dal suo statuto. L'associazione in parola esisteva già prima dell'entrata in vigore della legge del 1956 sulla lotteria.

15 Nel preambolo al suo statuto, la LAG è così definita:

«La [LAG] è il raggruppamento delle tredici federazioni del settore dell'azione sociale indipendente in Bassa Sassonia».

16 Le tredici associazioni ombrello membri della LAG sono suddivisioni territoriali a livello del Land Bassa Sassonia delle sei confederazioni o «famiglie» del settore dell'azione sociale indipendente in Germania che sono l'Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Croce Rossa), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Assistenza reciproca ebraica) e Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 I membri della LAG sono definiti all'articolo 2 del suo statuto nel modo seguente:

«1. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV,

2. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV,

3. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV,

4. Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV,

5. Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV,

6. Landes Caritasverband für Oldenburg eV,

7. Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV,

8. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV,

9. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV,

10. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV,

11. Diakonisches Werk der Ev.-luth. Kirche in Oldenburg eV,

12. Diakonisches Werk der Ev.-ref. Kirche,

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen».

18 L'articolo 2, paragrafo 2, prima frase, dello statuto della LAG prevede che altre associazioni ombrello d'azione sociale possano essere ammesse, purché un'associazione ombrello d'azione sociale soddisfi i requisiti seguenti:

«— esercitare la propria attività a livello interregionale nella Bassa Sassonia;

— che l'aiuto effettivo prestato direttamente comprenda in linea di principio il complesso delle attività rientranti nell'azione sociale indipendente, e non solamente taluni dei suoi settori;

— incoraggiare il lavoro prestato a titolo di volontariato e non professionale;

— federare completamente le organizzazioni e gli enti animati dalla medesima idea;

— sussistenza, fra l'associazione ombrello e le organizzazioni e gli enti rientranti nel suo ambito di un legame d'affiliazione o di un legame organico;

— che l'associazione ombrello offra, complessivamente e stante l'importanza delle organizzazioni e degli enti dalla stessa federati, la garanzia di un lavoro costante, completo e qualificato, nonché di una gestione affidabile;

— che l'organizzazione persegua una finalità di pubblica utilità, non lucrativa di utilità sociale o religiosa ai sensi del codice tributario tedesco».

19 Come risulta dal quinto trattino dei requisiti menzionati al punto 18 supra, le associazioni ombrello sono collegate a organizzazioni ed enti, prestatari dell'azione sociale indipendente. Lo statuto della LAG non impone una forma particolare quanto alle modalità di raggruppamento fra, da un lato, le associazioni in parola e dall'altro, suddetti organizzazioni ed enti.

20 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma, dello statuto della LAG, l'ufficio della LAG prende le decisioni sull'adesione di nuovi membri. In caso di diniego, il riesame della decisione può essere chiesto all'assemblea dei membri.

21 L'articolo 3, paragrafo 1, della WohlFödG, stabilisce quanto segue:

«Gli aiuti finanziari di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, e all'articolo 2, paragrafo 3, punto 1, devono essere utilizzati ai fini del sostegno di compiti del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente. (...) Occorre considerare come funzionali a compiti sociali tutte le misure che sono volte ad offrire un'assistenza alle persone bisognose di aiuto o che ne avrebbero necessità in mancanza di assistenza nonché le misure finalizzate ad attuare o migliorare le condizioni organizzative e personali della prestazione di assistenza. (...)».

22 Conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, della WohlFödG, il versamento del sostegno finanziario alla LAG è subordinato alla conclusione di una convenzione di sovvenzione fra il ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassonia e il complesso delle associazioni ombrello riunite nella LAG (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione»), convenzione che è stata in seguito pubblicata dal

Ministero degli Affari sociali nel Niedersächsisches Ministerialblatt (Gazzetta Ufficiale ministeriale del Land Bassa Sassonia) e su Internet. Suddetta convenzione deve disciplinare almeno gli elementi seguenti:

«1. la ripartizione dell'aiuto finanziario tra le diverse associazioni ombrello o gruppi di associazioni ombrello,

2. i compiti sociali per il sostegno dei quali l'aiuto finanziario deve essere utilizzato,

3. relativamente quantomeno al 67% dell'aiuto finanziario di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, i compiti che devono essere sostenuti, e ciò precisando, per ciascuno di essi, la parte minima del sostegno che agli stessi deve essere destinata,

4. la parte massima dell'aiuto finanziario che può essere utilizzata per mansioni amministrative,

5. la prova dell'utilizzo conforme alla sua destinazione dell'aiuto finanziario nonché delle risorse che da tale aiuto provengono, concesse a terzi, da apportare ad opera delle associazioni ombrello».

23 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della WohlFödG, in mancanza di conclusione di una siffatta convenzione, il ministero competente può disciplinare i differenti aspetti in parola a mezzo di decreto ministeriale.

24 Una convenzione relativa all'utilizzo dell'aiuto finanziario accordato conformemente alla WohlFödG è stata conclusa l'8 febbraio 2016 fra il Ministero degli Affari sociali, della Salute e della Parità fra donne e uomini del Land Bassa Sassonia e le tredici associazioni ombrello riunite nella LAG (Nds. MBl. Nr. 8/2016, pag. 244), in sostituzione della convenzione anteriore conclusa nel 2007 sulla base della legge del 2007 sui giochi d'azzardo.

25 Il preambolo della summenzionata convenzione del 2016 prevede segnatamente che «[l]e parti contraenti sono concordi nell'intenzione di contribuire congiuntamente allo sviluppo di una infrastruttura sociale in Bassa Sassonia nel rispetto dell'indipendenza delle associazioni del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente» e che «[t]ale obiettivo è espresso dalla designazione dei compiti non lucrativi di utilità sociale ammissibili ad un aiuto conformemente all'allegato 1».

26 L'articolo 2, paragrafo 2, prima frase, della medesima convenzione del 2016dispone che «[l]e associazioni del settore non lucrativo di utilità sociale possono trasferire ai loro membri i fondi messi a loro disposizione».

27 Il 12 marzo 2018, una nuova convenzione di sovvenzione è stata conclusa fra il Ministero degli Affari sociali, della Salute e della Parità tra donne e uomini del Land Bassa Sassonia e le tredici associazioni ombrello riunite nella LAG (Nds. MBl. Nr. 12/2018, pag. 206). Tale documento indica, al suo terzo considerando, che si provvederà al rispetto della decisione 2012/21/UE della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 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 2012, L 7, pag. 3; in prosieguo: la «decisione SIEG del 2012») e del regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GU 2012, L 114, pag. 8).

II. Fatti

28 Il 16 giugno e il 12 agosto 2015, la Commissione ha ricevuto due denunce distinte, protocollate con i riferimenti SA.42268 e SA.42877 (in prosieguo: le «denunce») e volte a fare qualificare come aiuto illegale e incompatibile con il mercato interno il sostegno finanziario di compiti di aiuto sociale in Bassa Sassonia.

29 Le beneficiarie di tale sostegno finanziario sono le associazioni ombrello, menzionate ai punti da 15 a 17 supra, che forniscono, attraverso le loro associazioni membri, regionali o locali, prestazioni che possono essere di natura economica, come attività ambulatoriali, ospedaliere o miste, oppure non economica, come l'aiuto e l'accoglienza delle persone senza dimora, l'aiuto spirituale o l'aiuto ai rifugiati.

30 Nelle denunce, le ricorrenti hanno fatto valere di essere in concorrenza con le associazioni non lucrative di utilità sociale per quanto riguarda segnatamente taluni servizi di cura alle persone dipendenti. Secondo le ricorrenti, tali associazioni non lucrative di utilità sociale beneficiano di un sostegno finanziario, il che consentirebbe loro di retribuire meglio il proprio personale rispetto alle imprese private o proporre le loro prestazioni a tariffe meno elevate rispetto a quelle delle imprese in parola. Di conseguenza, le imprese private sarebbero svantaggiate per quanto riguarda l'assunzione del personale. Peraltro, nel corso delle negoziazioni con le casse assicurative contro il rischio di non autosufficienza e gli organismi di aiuto sociale, le tariffe proposte dalle imprese private sarebbero oggetto di rifiuto, poiché considerate come troppo elevate rispetto alle tariffe chieste dal settore non lucrativo di utilità sociale. Ciò obbligherebbe le imprese private a proporre le proprie prestazioni a prezzi che non consentono di coprire correttamente i propri costi vivi.

31 Inoltre, le ricorrenti, nelle denunce, hanno sostenuto che la legge della Bassa Sassonia sulla lotteria e le scommesse adottata nel 1997 aveva modificato in modo sostanziale la legge del 1956 sulla lotteria, poiché per le associazioni ombrello sarebbe stato stanziato un importo forfettario e non più una percentuale dei canoni di concessioni. La WohlFödG avrebbe del pari modificato in modo sostanziale la legge del 1956 sulla lotteria, poiché il sostegno finanziario delle associazioni non lucrative di utilità sociale proverrebbe a questo punto soltanto in parte dalle entrate della lotteria e, in realtà, proverrebbe ormai per la sua maggior parte dal bilancio del Land.

32 Oltre alla questione del sostegno finanziario alle associazioni ombrello da parte della WohlFödG, la denuncia registrata con il numero di protocollo SA.42877 riguardava parimenti altre due misure, vale a dire, da un lato, asseriti vantaggi fiscali indiretti in materia di imposta sul reddito relativamente ai collaboratori su base di volontariato delle associazioni non lucrative di utilità sociale e, dall'altro, la fissazione di canoni audio visuali ridotti per le istituzioni di suddette associazioni.

33 Con lettere del 30 luglio 2015 e dell'8 febbraio 2016, conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, 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) e all'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589, la Commissione ha rivolto richieste di informazioni alle autorità tedesche, che hanno risposto con lettere del 9 settembre 2015 e del 6 e 7 aprile 2016.

34 Il 5 luglio 2016, fra la Commissione e le autorità tedesche si è tenuta una riunione, nel corso della quale la Commissione ha comunicato oralmente la propria valutazione provvisoria del sostegno finanziario e la qualifica come aiuto esistente contemplata. Nel verbale interno della Commissione relativo a suddetta riunione, comunicato da quest'ultima al Tribunale, viene rilevato che le misure non rispondono alle condizioni previste nella decisione SIEG del 2012, segnatamente per quanto riguarda la contabilità, la trasparenza e il modo di evitare la sovracompensazione.

35 Il 30 settembre e il 16 novembre 2016, le autorità tedesche hanno fornito informazioni supplementari.

36 Con lettere del 14 febbraio 2017, la Commissione ha trasmesso alle ricorrenti la propria valutazione preliminare delle misure contestate nelle denunce. Essa ha fatto presente di considerare che, nella misura in cui il sostegno finanziario contestato fosse un aiuto, si tratterebbe di un aiuto esistente. Quanto alle due altre misure contestate dalla seconda ricorrente, non si tratterebbe di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La Commissione ha peraltro informato le ricorrenti che le autorità tedesche avevano assicurato che, in futuro, avrebbero applicato le disposizioni della decisione SIEG del 2012 o, eventualmente, qualora ricorressero le condizioni di applicazione, quelle del regolamento n. 360/2012. Detta istituzione ha inoltre sottolineato che si trattava di una conclusione provvisoria che si sarebbe applicata fino alla ricezione di eventuali spiegazioni aggiuntive da parte delle ricorrenti.

37 Le ricorrenti hanno contestato siffatta valutazione preliminare con lettere del 17 e 20 febbraio e del 6 marzo 2017. Esse hanno svolto le loro argomentazioni in lettere del 10 marzo 2017. Con lettere del 31 agosto, del 5 e 14 settembre 2017, le autorità tedesche hanno comunicato informazioni supplementari alla Commissione.

III. Decisione impugnata

38 Con la decisione impugnata, notificata alle ricorrenti l'11 dicembre 2017, dopo avere esaminato le modifiche legislative apportate a partire dal 1956, la Commissione ha considerato che la misura in discussione non era stata modificata nella sua sostanza da quell'epoca e che, nei limiti in cui costituisca un aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la stessa doveva essere qualificata come aiuto esistente, ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589. Peraltro e in ogni caso, la Commissione ha preso atto, nella decisione impugnata, dell'impegno delle autorità tedesche a sincerarsi, per il futuro, della compatibilità del sostegno finanziario in discussione con la decisione SIEG del 2012. La Commissione ha quindi respinto le denunce nei limiti in cui concernevano il sostegno finanziario in discussione.

39 Per quanto riguarda le due altre misure contestate dalla seconda ricorrente, la Commissione ha constatato che quest'ultima non aveva presentato osservazioni sulla valutazione preliminare delle due misure in parola, nei termini in cui la stessa era stata presentata da suddetta istituzione nella sua lettera del 14 febbraio 2017. Pertanto, in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2015/1589, ai sensi del quale, segnatamente, «[s]e la parte interessata non [avesse presentato] osservazioni entro il termine stabilito, la denuncia [avrebbe potuto] considerarsi ritirata», la Commissione ha considerato che la seconda denuncia doveva considerarsi ritirata laddove verteva sulle due altre misure di cui trattasi.

IV. Procedimento e conclusioni delle parti

40 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 febbraio 2018, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.

41 Il 21 aprile 2018 la Commissione ha depositato il controricorso.

42 Il 26 giugno 2018, le ricorrenti hanno depositato la replica.

43 Il 31 agosto 2018, la Commissione ha depositato una controreplica.

44 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 30 aprile e il 4 mai 2018, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (in prosieguo: «DWEK») e Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (in prosieguo: «ABH») hanno chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione.

45 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 maggio 2018, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt-Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Oldenburg eV e Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (in prosieguo: le «terze intervenienti»), hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

46 Con ordinanza del presidente della Sesta Sezione del Tribunale del 3 ottobre 2018, le domande di intervento sono state accolte.

47 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 3 e 4 dicembre 2018, le intervenienti hanno depositato le loro memorie d'intervento, sulle quali le ricorrenti e la Commissione hanno presentato le loro osservazioni rispettivamente il 23 gennaio e il 25 gennaio 2019.

48 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, la presente causa è stata attribuita ad una nuova giudice relatrice, appartenente alla Ottava Sezione.

49 Su proposta della giudice relatrice, il Tribunale, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, del suo regolamento di procedura, ha deciso di avviare d'ufficio la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 89 del regolamento di procedura, il 27 gennaio 2020 ha posto alle parti alcuni quesiti scritti. Detti quesiti vertevano sulla ricevibilità del ricorso, in particolare alla luce della sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873). Le parti hanno ottemperato a tale misura di organizzazione del procedimento entro il termine impartito.

50 Stante la crisi sanitaria legata alla COVID 19, l'udienza, inizialmente prevista il 17 marzo 2020, è stata posposta al 5 maggio 2020, poi, da ultimo, ad una data ulteriore. A titolo di misura di organizzazione del procedimento, le parti sono quindi state invitate, il 15 aprile 2020, a depositare eventuali osservazioni sulle risposte delle altre parti ai quesiti scritti posti dal Tribunale il 27 gennaio 2020. Esse hanno ottemperato a tale misura entro i termini impartiti.

51 Alla luce delle risposte delle parti ai quesiti del Tribunale e delle loro osservazioni sulle risposte in parola, il Tribunale, ritenendo dunque di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa, ha considerato, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento di procedura, che non vi era più luogo a statuire sul ricorso a seguito di un'udienza di discussione e, pertanto, il 21 settembre 2020, ha deciso di chiudere la fase orale del procedimento.

52 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

53 La Commissione chiede che il Tribunale voglia

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese.

54 Le intervenienti chiedono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese.

V. In diritto

55 A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti deducono tre motivi, relativi, il primo, ad una violazione dei loro diritti procedurali derivanti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, il secondo, ad una violazione dell'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296 TFUE e, il terzo, ad una violazione degli articoli 107 e seguenti TFUE.

56 Occorre ricordare che, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato previsto dall'articolo 108 TFUE, devono essere distinte, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti, istituita dal paragrafo 3 di tale articolo, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi e, dall'altro, il procedimento di indagine formale di cui al paragrafo 2 dello stesso articolo. Solo nel contesto di quest'ultimo, che è diretto a consentire alla Commissione di essere completamente ragguagliata su tutti i dati della questione, il Trattato prevede l'obbligo, per la Commissione, di intimare agli interessati di presentare le proprie osservazioni (sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 38; del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 27, e ordinanza dell'11 aprile 2018, Abes/Commissione, T-813/16, non pubblicata, EU:T:2018:189, punto 39).

57 Ne consegue che, qualora, senza avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione rilevi, con una decisione adottata sulla base del paragrafo 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato interno, i beneficiari di suddette garanzie procedurali possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare suddetta decisione dinanzi al giudice dell'Unione. Per tali motivi, quest'ultimo dichiara ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una simile decisione, proposto da un interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, qualora l'autore di tale ricorso intenda, con la sua proposizione, far rispettare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione (sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 28; del 15 gennaio 2013, Aiscat/Commissione, T-182/10, EU:T:2013:9, punto 42, e ordinanza dell'11 aprile 2018, Abes/Commission, T-813/16, non pubblicata, EU:T:2018:189, punto 40).

58 Siffatta ipotesi ricorre parimenti quando, senza avviare il procedimento d'indagine formale, la Commissione sostiene che, nei limiti in cui la misura contestata costituisca un aiuto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, lo stesso dovrebbe essere qualificato come aiuto esistente e, in tal modo, essa rifiuta implicitamente l'avvio del procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Una simile posizione della Commissione basata sulle informazioni fornite dalle parti interessate costituisce una decisione (sentenze del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione, C-313/90, EU:C:1993:111, punto 26, e del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 53).

59 Deve pertanto essere considerato ricevibile un ricorso proposto da un interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, volto all'annullamento della decisione di rifiuto di avviare il procedimento d'indagine formale previsto a suddetta disposizione, qualora l'autore del ricorso in parola intenda, proponendo il medesimo, far rispettare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione (v., in tal senso, sentenze del 16 maggio 2002, ARAP e a./Commissione, C-321/99 P, EU:C:2002:292, punti 61 e 66, e del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 56).

60 Per contro, se il ricorrente mette in discussione la fondatezza della decisione di valutazione dell'aiuto in quanto tale, il semplice fatto che possa essere considerato interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE non è sufficiente a far ammettere la ricevibilità del ricorso. Detto ricorrente deve allora dimostrare di essere legittimato ad agire a titolo dell'articolo 263, quarto comma, prima e seconda parte di frase, TFUE e segnatamente, di avere uno status particolare ai sensi della sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17), o che la decisione di valutazione dell'aiuto costituisce atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione e che lo riguarda direttamente, conformemente all'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 19).

61 Nella fattispecie, con la decisione impugnata, la Commissione ha respinto le denunce che le ricorrenti avevano presentato a titolo dell'articolo 24, paragrafo 2, primo comma, del regolamento 2015/1589, ai sensi del quale «[o]gni parte interessata può presentare denuncia per informare la Commissione di presunti aiuti illegali o della presunta attuazione abusiva di aiuti».

62 Nel caso in esame, occorre ritenere che, con la decisione impugnata, la Commissione, pur respingendo formalmente le denunce, abbia rifiutato di avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

63 Sarà d'uopo esaminare se i motivi dedotti dalle ricorrenti hanno per oggetto la contestazione della decisione della Commissione di non avviare il procedimento d'indagine formale dimostrando che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o avrebbe potuto disporre, in sede di esame preliminare, avrebbe dovuto far sorgere dubbi relativamente alla qualifica dell'aiuto in parola come aiuto esistente, nei limiti in cui si tratti di un aiuto di Stato, o se, al contrario, i motivi o taluni di essi mettono direttamente in discussione la fondatezza della valutazione della misura in discussione alla luce dell'articolo 107 TFUE e hanno come oggetto o come conseguenza la trasformazione dell'oggetto del ricorso e, conseguentemente, la modifica delle condizioni di valutazione della sua ricevibilità (v., in tal senso, sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 50).

A. Sul primo motivo, relativo ad una violazione dei diritti procedurali derivanti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE

64 Nell'ambito del primo motivo, le ricorrenti lamentano una violazione dei diritti procedurali alle stesse conferiti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE in quanto, in esito al trattamento delle denunce, la Commissione ha, a torto, rifiutato di avviare il procedimento d'indagine formale per quanto concerne i compiti di assistenza sociale.

1. Sulla ricevibilità

65 La Commissione non rimette in discussione la legittimazione delle ricorrenti ad agire, in quanto interessati, ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, allo scopo di far valere, con il loro primo motivo, la violazione dei loro diritti procedurali derivanti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, sulla base del rilievo che essa non ha avviato il procedimento d'indagine formale per quanto concerne i compiti di assistenza sociale.

66 ABH e le terze intervenienti sostengono invece che le ricorrenti, in sostanza, si sarebbero già avvalse di tutti i diritti procedurali a queste ultime riconosciuti nell'ambito del procedimento d'indagine formale. Suddette intervenienti fanno segnatamente osservare che le ricorrenti hanno potuto prendere

conoscenza della valutazione provvisoria della misura in discussione e presentare osservazioni che sono state esaminate in modo circostanziato. Peraltro, le ricorrenti hanno ricevuto copia della decisione impugnata, che è stata loro notificata.

67 Le ricorrenti contestano siffatto argomento. Esse fanno valere che, stanti gli articoli 7 e seguenti del regolamento 2015/1589, la Commissione ha il potere di richiedere informazioni necessarie a un altro Stato membro, a un'impresa o a un'associazione di imprese quando ha avviato il procedimento d'indagine formale, al fine di migliorare la qualità delle informazioni ricevute, aumentando al contempo la trasparenza e la certezza del diritto. Peraltro, le disposizioni del regolamento in parola relative al procedimento d'indagine formale consentirebbero di prolungare i termini per la presentazione di osservazioni da parte delle denuncianti e stabilirebbero obblighi di motivazione più ampi.

68 Ai sesnsi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, sono «interessati» «qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'imprese i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali».

69 Come risulta dalla giurisprudenza, se lo status particolare di interessato ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, connesso all'oggetto specifico del ricorso, è riconosciuto ad una parte ricorrente, esso è sufficiente per individualizzarla, secondo l'articolo 263, quarto comma, TFUE, quando suddetto ricorso è inteso a salvaguardare i diritti procedurali conferiti a tale parte dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punto 48; del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 44, e del 6 maggio 2019, Scor/Commissione, T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287, punto 41).

70 Interessata è, segnatamente, qualsiasi persona, impresa o associazione d'imprese i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare, le imprese concorrenti del beneficiario dell'aiuto in parola e le organizzazioni professionali. Si tratta, in altri termini, di una cerchia indeterminata di destinatari (sentenze del 14 novembre 1984, Intermills/Commissione, 323/82, EU:C:1984:345, punto 16, e del 6 maggio 2019, Scor/Commissione, T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287, punto 42). La disposizione menzionata non esclude tuttavia che un'impresa, che non sia diretta concorrente del beneficiario dell'aiuto, sia qualificata come «interessato», ove essa affermi che i suoi interessi potrebbero essere lesi dalla concessione dell'aiuto. A tal fine, è necessario che una siffatta impresa dia sufficiente dimostrazione che l'aiuto rischia di avere concrete ripercussioni sulla sua situazione (v. sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punti da 63 a 65 e giurisprudenza citata).

71 Nella fattispecie, le ricorrenti sono le autrici delle denunce all'origine della decisione impugnata. Esse hanno preso attivamente parte al procedimento di esame preliminare. Le medesime hanno peraltro fatto valere, ripetutamente, di esseere, per la prima fra loro, un'organizzazione professionale che tutelava gli interessi di imprese concorrenti dei beneficiari degli aiuti in discussione, e, per la seconda fra le medesime, un'impresa concorrente di suddetti beneficiari e che i loro interessi potrebbero essere lesi dalla concessione di tali aiuti. Si deve pertanto ritenere, aspetto non contestato dalla Commissione, che le ricorrenti hanno dimostrato di possedere lo status di interessati ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, al fine di difendere i propri diritti procedurali.

72 Come risulta dal punto 66 supra, ABH e le terze intervenienti sostengono che le ricorrenti si sono già avvalse di tutti i diritti procedurali ad esse conferiti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

73 In proposito, occorre rilevare che, se il giudice dell'Unione ha, in più occasioni, considerato che la Commissione non aveva l'obbligo di sentire i denuncianti durante la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ma era tenuta ad intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni soltanto nell'ambito del procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenze del 15 giugno 1993, Matra/Commissione, C-225/91, EU:C:1993:239, punto 52, e del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 59), non se ne può dedurre che una parte, la quale abbia presentato una denuncia, respinta dalla Commissione dopo che detta parte è stata sentita, non avrebbe più interesse a contestare il mancato avvio del procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

74 Difatti, secondo l'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2015/1589, la Commissione, se dopo un esame preliminare constata che sussistono dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato interno della misura notificata, decide di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

75 Come previsto dall'articolo 7 del regolamento 2015/1589, dopo l'avvio del procedimento d'indagine formale, la Commissione può richiedere informazioni ad altri Stati membri diversi dallo Stato membro interessato, a imprese o associazioni d'imprese.

76 Peraltro, come risulta dalla giurisprudenza richiamata al punto 70 supra, laddove l'articolo 108, paragrafo 2, TFUE prevede che la Commissione intima agli interessati di presentare le loro osservazioni, il testo non concerne unicamente gli interessati che hanno presentato una denuncia, ma un insieme indeterminato di persone, d'imprese o di associazioni eventualmente lesi nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, segnatamente le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali.

77 Risulta da tali elementi che, contrariamente a quanto fatto valere da ABH e dalle terze intervenienti, la nozione di «diritti procedurali» di cui beneficiano gli interessati nerll'ambito del procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE non si confonde con il diritto, per un denunciante, di ottenere l'avvio del procedimento d'indagine formale nell'ambito del quale, in quanto «interessato», questi potrà depositare osservazioni al medesimo titolo di ogni altro operatore che risponda alla definizione di cui all'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589.

78 Ne consegue che il primo motivo del ricorso di annullamento è ricevibile in quanto ha per oggetto l'annullamento della decisione impugnata con la motivazione che la Commissione avrebbe violato i diritti procedurali delle ricorrenti rifiutando, in risposta alle loro denunce, di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

2. Nel merito

79 Con il loro primo motivo le ricorrenti sostengono che numerosi elementi indicherebbero che dalla fase preliminare di esame sono scaturite gravi difficoltà, le quali avrebbero dovuto indurre la Commissione ad avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. La sussistenza di simili difficoltà sarebbe resa manifesta da tre indizi, relativi, in primo luogo, alla durata della fase preliminare di esame, che le suddette ricorrenti qualificano come eccezionalmente lunga, in secondo luogo, alla mancanza di qualità della motivazione fornita dalla Commissione, che sarebbe segno di un esame insufficiente o incompleto e, in terzo luogo, all'atteggiamento di quest'ultima nel corso della fase summenzionata.

80 Le ricorrenti fanno valere che la durata totale della fase preliminare di esame pari a 29 mesi risulta incoerente rispetto alla concisione delle motivazioni e della decisione impugnata, che non supera le dieci pagine. Esse ritengono che la Commissione abbia violato il suo obbligo di svolgere un esame

diligente della causa entro un termine ragionevole, a maggior ragione in quanto non sembra nella fattispecie che detta istituzione abbia concesso gradi di priorità o ritardato il suo esame del sostegno finanziario a vantaggio di altre cause.

81 Dette ricorrenti sostengono parimenti che la motivazione della decisione impugnata, racchiusa in una sola pagina, è molto succinta e che sarebbe inficiata da «inesattezze giuridiche» e da «lacune materiali» che sono incompatibili con la durata eccessivamente lunga del procedimento e che dimostrerebbero che la Commissione ha operato un esame superficiale. Esse addebitano alla Commissione di avere omesso di esaminare l'obiettivo di aumento della prevedibilità del livello di sostegno finanziario fornito alle associazioni ombrello, perseguito dalle autorità del Land Bassa Sassonia stante la progressiva soppressione del collegamento fra il sostegno del settore non lucrativo di utilità sociale e le risorse delle lotterie, che si verifica fra il 1997 (o il 2004) e il 2015, e ciò nonostante la prima ricorrente abbia citato dei passaggi della motivazione delle differenti leggi in discussione. Peraltro, essa non si sarebbe espressa sulla questione di accertare se la crescente evoluzione degli importi del sostegno fra il 1956 e il 2015 rispettasse la soglia del 20% di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento 2015/1589 (GU 2004, L 140, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2015/2282 della Commissione, del 27 novembre 2015 (GU 2015, L 325, pag. 1), secondo il quale un aumento non superiore al 20% della dotazione originaria di un regime di aiuti esistente non è considerato una modifica ad un aiuto esistente. Inoltre, non si sarebbe espressa sulle conseguenze della scomposizione del sostegno in una parte fissa e una parte variable, connessa all'evoluzione dell'imposta sui giochi d'azzardo. Infine, le ricorrenti sottolinenano che la Commissione non ha preso posizione sulle dichiarazioni della Niedersächsischer Landesrechnungshof (Corte dei conti del Land Bassa Sassonia, Germania) di cui essa disponeva e dalle quali, secondo le ricorrenti, risulterebbe in modo evidente che il sostegno finanziario costituisce un nuovo un aiuto. Le stesse lamentano del pari l'assenza di descrizione o di definizioni di ciò che costituisce una modifica sostanziale di un aiuto.

82 A parere delle ricorrenti, il comportamento della Commissione sarebbe altresì indicativo del fatto che la stessa incontrava gravi difficoltà nell'ambito della qualifica degli aiuti controversi nella prospettiva degli articoli 107 e seguenti TFUE. Tali difficoltà sorgerebbero dal fatto che, nel corso del procedimento, al fine dell'adozione della decisione impugnata sono stati necessari numerosi scambi di corrispondenza e una riunione. A ciò si aggiungerebbe la circostanza che, come si evincerebbe dal verbale redatto dalle autorità tedesche l'8 luglio 2016, a seuito della loro riunione con la Commissione del 5 luglio 2016, la preoccupazione maggiore di quest'ultima sarebbe stata trovare una soluzione giuridica solida per il futuro, vale a dire l'adeguamento del sostegno finanziario alla decisione SIEG del 2012, piuttosto che la qualifica della misura in parola come aiuto esistente o nuovo aiuto.

83 La Commissione afferma di non avere riscontrato gravi difficoltà e ritiene che, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, la durata della fase di esame preliminare non fosse irragionevole alla luce delle circostanze della causa. Essa si sarebbe lungamente occupata delle modifiche legislative auspicate dalle ricorrenti considerate pertinenti, motivando adeguatamente la decisione impugnata, senza che gli elementi prodotti dalle ricorrenti per denunciare il comportamento dei suoi servizi possano dimostrare una violazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

84 Essa pone in evidenza che le ricorrenti hanno depositato due distinte denunce presso i suoi servizi, il 24 giugno e il 12 agosto 2015, e che quella della seconda ricorrente riguardava due misure nazionali supplementari, cosicché la direzione generale (DG) della concorrenza ha dovuto indagare su tre misure fino alla sua valutazione provvisoria. Il 30 luglio 2015 e l'8 febbraio 2016 sono state indirizzate alle autorità tedesche due richieste di informazioni, cui è stata data risposta rispettivamente con estese lettere del 9 settembre 2015 e del 6 e 7 aprile 2016. Dopo aver esaminato dette informazioni, la Commissione sarebbe giunta alla conclusione che il sostegno finanziario costituiva un aiuto esistente. Nel corso di una riunione tenutasi il 5 luglio 2016, la Commissione avrebbe reso nota la sua valutazione alle autorità tedesche e avrebbe con esse verificato se le medesime fossero disposte a

strutturare per il futuro il sostegno finanziario conformemente alle regole in materia di controllo degli aiuti di Stato. Con lettera del 16 novembre 2016, le autorità tedesche si sarebbero impegnate a rendere sostegno finanziario in parola conforme con la decisione SIEG del 2012 per il futuro. Le altre due misure messe in discussione dalla seconda ricorrente sarebbero parimenti state trattate in occasione di tale riunione e alttre informazioni sarebbero state trasmesse alla Commissione con lettera del 30 settembre 2016. Da ultimo, la Commissione sottolinea che, in esito all'esame del complesso delle misure su cui vertevano le denunce, essa ha trasmesso, il 14 febbraio 2017, la propria valutazione provvisoria riguardante l'insieme delle misure censurate nelle denunce.

85 Sempre secondo la Commissione, la durata compresa fra la trasmissione di suddetta valutazione provvisoria alle ricorrenti e l'adozione della decisione impugnata non sarebbe irragionevole, ancor meno tenendo presente che la decisione in parola include la considerazione delle osservazioni delle ricorrenti presentate con lettere del 17 e 20 febbraio e del 6 e 10 marzo 2017, nonché delle informazioni supplementari trasmesse dalle autorità tedesche il 31 agosto, il 5 e 14 settembre 2017.

86 Le terze intervenienti osservano che l'esame di aiuti entrati in vigore prima del Trattato CEE impone di risalire a svariati decenni addietro, e, talvolta, di effettuare ricerche storiche sulla base di archivi.

87 Secondo la Commissione, la motivazione della decisione impugnata non dà atto della sussitenza di gravi difficoltà. Essa sostiene di aver esaminato adeguatamente le spiegazioni delle ricorrenti e segnatamente quelle presentate dalla prima ricorrente il 10 marzo 2017 per confutare la qualifica come del sostegno finanziario come aiuto esistente. La Commissione osserva al riguardo che le spiegazioni della prima ricorrente erano racchiuse in non oltre due pagine e si limitavano a descrivere le modifiche legislative del 1997 e del 2014, senza indicare ove suddette modifiche avrebbero comportato un aumento dell'importo del sostegno finanziario. La prima ricorrente non avrebbe fornito nemmeno informazioni sull'importo del sostegno finanziario effettivamente concesso dal 1956.

88 A tale riguardo, la Commissione, sostenuta da DWEK, fa valere che l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 794/2004 non prevede che un aumento non superiore al 20% dell'importo di un aiuto sia sufficiente di per sé solo per considerare che un regime di aiuti esistente sia trasformato in un nuovo aiuto. In ogni caso, i dati comunicati dalle autorità tedesche, che tengono conto dell'inflazione, non indicherebbero un aumento degli importi di sostegno finanziario superiore al 20% della dotazione originaria.

89 Riguardo alla critica relativa al comportamemto dei servizi della Commissione, quest'ultima sostiene che le affermazioni delle ricorrenti sono basate su pure supposizioni. In ogni caso, lo scambio di corrispondenza con le autorità di uno Stato membro farebbe parte della procedura di esame di una denuncia. Quanto alla riunione con le autorità tedesche, essa avrebbe consentito alla Commissione di esprimere la sua valutazione della misura e di chiedere al Land Bassa Sassonia di rendere conforme il sostegno finanziario, per il futuro, con la decisione SIEG del 2012.

90 Secondo la giurisprudenza, il procedimento formale di esame previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE si dimostra indispensabile non appena la Commissione si trovi in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato comune. La Commissione quindi può limitarsi alla fase preliminare di esame di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE per decidere a favore di un aiuto solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale aiuto è compatibile con il mercato interno. Per contro, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di detto aiuto col mercato interno, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v. sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 70 e giurisprudenza citata; sentenza del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a./Commissione, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punto 30; v. altresì, in tal senso, sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punti da 52 a 54).

91 Nella fattispecie, il controllo di legittimità svolto dal Tribunale nell'ambito della considerazione del primo motivo ha come oggetto l'esame del fatto se la procedura di esame preliminare abbia dato luogo a gravi difficoltà nel corso dell'analisi della misura contestata e della valutazione della possibilità di qualificarla come aiuto esistente. Conseguentemente, nell'ambito di suddetto motivo, con cui le ricorrenti contestano la violazione di loro diritti procedurali derivanti dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, non spetta al Tribunale controllare, in quanto tale, la valutazione da parte della Commissione della possibilità di qualificare la misura contestata come aiuto esistente o la compatibilità di siffatta misura con il mercato interno, ma unicamente valutare se, in tale valutazione, essa avesse riscontrato gravi difficoltà.

92 Poiché il criterio delle gravi difficoltà riveste natura oggettiva, l'esistenza di difficoltà siffatte dev'essere ricercata non soltanto nelle circostanze dell'adozione della decisione della Commissione presa in esito all'esame preliminare, ma anche nelle valutazioni sulle quali si è fondata la Commissione (sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 71 e giurisprudenza citata; sentenza del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a./Commissione, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punto 31).

93 Ne consegue che la legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni, fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589, dipende dallo stabilire se la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o avrebbe potuto disporre (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2017, Commissione/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punto 71), all'atto della fase preliminare di esame della misura notificata, avrebbe dovuto oggettivamente destare dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno, dato che tali dubbi devono dar luogo all'avvio di un procedimento d'indagine formale a cui possono partecipare gli interessati menzionati all'articolo 1, lettera h), di detto regolamento (sentenze del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 72 e del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a./Commissione, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punto 32).

94 Emerge altresì dalla giurisprudenza che l'insufficienza o l'incompletezza dell'esame condotto dalla Commissione in sede di procedimento d'esame preliminare rappresenta un indizio dell'esistenza di gravi difficoltà (v. sentenza del 10 febbraio 2009, Deutsche Post e DHL International/Commissione, T-388/03, EU:T:2009:30, punto 95 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 19 settembre 2018, HH Ferries e a./Commissione, T-68/15, EU:T:2018:563, punto 62).

95 Spetta alle ricorrenti provare l'esistenza di gravi difficoltà, prova che esse possono fornire sulla base di un insieme di indizi concordanti (v. sentenza del 19 settembre 2018, HH Ferries e a./Commissione, T-68/15, EU:T:2018:563, punto 63; v. altresì, in tal senso, sentenza del 17 marzo 2015, Pollmeier Massivholz/Commission, T-89/09, EU:T:2015:153, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

96 Nella fattispecie, le ricorrenti sono dell'avviso che la Commissione, nell'ambito del procedimento di esame preliminare, abbia incontrato gravi difficoltà nel corso dell'analisi delle misure contestate e della valutazione della possibilità di qualificarle come aiuto esistente. Esse hanno dedotto tre indizi, ossia, la durata del procedimento di esame preliminare, la motivazione della decisione impugnata e il comportamento della Commissione. I suddetti tre aspetti vanno esaminati in successione.

a) Sulla durata del procedimento di esame preliminare

97 Si deve constatare che sono trascorsi 29 mesi fra il deposito delle denunce, il 16 giugno e il 12 agosto 2015, e l'adozione della decisione impugnata il 23 novembre 2017.

98 La Commissione fa valere che la durata del procedimento di esame preliminare, pari a 29 mesi, sarebbe giustificata in particolare dalle richieste di informazioni alle autorità tedesche, la comunicazione di tali informazioni, la riunione con le autorità in parola e i loro impegni. Essa pone in rilievo parimenti il

tempo necessario per esaminare le modifiche legislative contestate dalle ricorrenti e tenere conto delle loro osservazioni relative alla valutazione provvisoria che essa avrebbe loro trasmesso il 14 febbraio 2017.

99 A tal proposito, se una simile durata può costituire un indizio della sussistenza di un dubbio quanto alla qualifica come aiuto esistente della misura contestata o della compatibilità di suddetta misura con il mercato interno, ciononostante essa, di per sé sola, non può consentire di concludere che il procedimento di esame preliminare abbia creato gravi difficoltà, che imporrebbero alla Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v. sentenza del 24 gennaio 2013, 3F/Commissione, C-646/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:36, punto 32 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 12 dicembre 2006, Asociación di Estaciones di Servicio di Madrid e Federación Catalana di Estaciones di Servicio/Commissione, T-95/03, EU:T:2006:385, punto 135).

100 Peraltro, va ricordato che, secondo la giurisprudenza, la ragionevolezza della durata di un procedimento di esame preliminare deve essere valutata in funzione delle circostanze proprie a ciascuna causa e, segnatamente, del contesto della medesima, delle varie fasi procedurali che la Commissione deve seguire e della complessità della causa (v. sentenza del 14 settembre 2016, Trajektna luka Split/Commissione, T-57/15, non pubblicata, EU:T:2016:470, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

101 Inoltre, se il punto 47 del codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (GU 2009, C 136, pag. 13) prevede che «[l]a Commissione cercherà, per quanto possibile, di esaminare una denuncia entro un periodo indicativo di dodici mesi dal ricevimento», precisa tuttavia che «[t]ale limite di tempo non costituisce un impegno vincolante [e che, a] seconda delle circostanze del singolo caso, l'eventuale necessità di richiedere informazioni complementari all'autore della denuncia, allo Stato membro o alle parti interessate può prolungare i tempi dell'esame della denuncia stessa».

102 Nella fattispecie, malgrado la particolare concisione delle denunce, per il loro esame risultava necessario analizzare una quantità rilevante di documenti, inclusi, stante l'adozione di diverse leggi successive fra il 1956 e il 2015, numerosi testi legislativi dotati di una certa complessità, nonché l'individuazione degli importi concessi alle associazioni ombrello nel corso del summenzionato periodo.

103 A più riprese la Commissione ha dovuto dunque chiedere spiegazioni e informazioni alle autorità tedesche, le quali hanno dovuto svolgere le ricerche necessarie per fornire i dati richiesti. La Commissione ha invitato svariate volte le ricorrenti a presentare osservazioni.

104 Pertanto, anche se la durata del procedimento di esame preliminare è stata piuttosto lunga, e manifestamente più lunga rispetto al termine indicativo di dodici mesi menzionato dalla Commissione nel suo codice delle migliori pratiche, dal fascicolo non risulta che la durata in parola sia stata dovuta a gravi difficoltà incontrate nel corso dell'analisi della misura contestata e della valutazione della possibilità di qualificarla come aiuto esistente.

105 Inoltre, come si evince dalla giurisprudenza e dal punto 48 del codice delle migliori pratiche, la Commissione ha il diritto di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce con cui viene adita (sentenze del 4 marzo 1999, Ufex e a./Commissione, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punto 88, e del 4 luglio 2007, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione, T-475/04, EU:T:2007:196, punto 158).

106 Alla luce del complesso delle considerazioni espresse, occorre concludere che la durata del procedimento preliminare non dimostra che la Commissione abbia affrontato gravi difficoltà nell'ambito della valutazione di tale misura come costitutiva di un aiuto esistente.

b) Sulla motivazione della decisione impugnata

107 Relativamente alla motivazione della decisione impugnata, emerge dalla giurisprudenza che il carattere insufficiente o incompleto dell'esame condotto dalla Commissione al momento del procedimento d'indagine preliminare costituisce un indizio dell'esistenza di gravi difficoltà (v. sentenza del 12 settembre 2017, Bayerische Motoren Werke/Commission, T-671/14, EU:T:2017:599, punto 39 e giurisprudenza ivi citata). Per mezzo della motivazione enunciata in una decisione di non avviare il procedimento d'indagine formale, la Commissione rende conto dell'esame del sostegno finanziario da essa svolto e, pertanto, la motivazione di una decisione siffatta può costituire un'indicazione quanto al carattere sufficientemente completo o adeguato di suddetto esame.

108 A tale riguardo, nella decisione che adotta in esito all'esame della denuncia, come la decisione impugnata, la Commissione è tenuta ad esporre in modo adeguato al denunciante le ragioni per cui gli elementi di fatto e di diritto dedotti nella denuncia non sono stati sufficienti per dimostrare che la misura controversa avrebbe dovuto suscitare dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno. Deve quindi sussistere una correlazione fra gli argomenti contenuti nella denuncia e le spiegazioni che la Commissione apporte nella decisione di non sollevare obiezioni o, come nella fattispecie, di non avviare il procedimento d'indagine formale (v., in tal senso, sentenza del 1º luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 96).

109 Tuttavia, la Commissione non è obbligata a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere dinanzi ad essa, ma le è sufficiente esporre i fatti e le considerazioni giuridiche aventi un ruolo essenziale nell'economia della decisione (v. sentenza del 3 marzo 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commissione, T-36/06, EU:T:2010:61, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata). Essa, peraltro, non è tenuta a prendere posizione su elementi esposti in una denuncia quando sono manifestamente non pertinenti, privi di senso o chiaramente secondari (v., in tal senso, sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punti 63 e 64, e del 28 marzo 2012, Ryanair/Commissione, T-123/09, EU:T:2012:164, punto 180).

110 Nella fattispecie, va constatato che, ai punti 32 e 33 della decisione impugnata, la Commissione ha richiamato il testo della normativa dell'Unione applicabile e, più specificamente, la definizione della nozione di aiuto esistente. Ai punti da 34 a 43 della decisione in parola, essa ha descritto le evoluzioni legislative, dal 1956 al 2014, relative alle misure in discussione, precisando ogni volta l'importo del sostegno finanziario concesso alle associazioni ombrello e l'origine di suddetto aiuto finanziario. Da tale enunciazione risulta che il menzionato sostegno finanziario proveniva vuoi da canoni di concessioni relative alla lotteria e alle scommesse sportive, vuoi da imposte sui giochi d'azzardo, vuoi al contempo dal bilancio del Land Bassa Sassonia e dalle imposte sui giochi d'azzardo quando le entrate derivanti da suddette imposte superavano un certo ammontare.

111 Al punto 47 della decisione impugnata, la Commissione ha constatato che la finalità del sostegno finanziario pubblico e i beneficiari erano immutati dal 1956. Ai punti 48 e 49 della decisione in parola, la Commissione ha preso posizione sulle critiche, relative alle normative del 1997 e del 2014, menzionate dalle ricorrenti nelle loro denunce. Secondo le ricorrenti, dette normative contengono modifiche importanti e sono nuovi aiuti che avvantaggiano le associazioni ombrello grazie alla concessione di importi forfettari che garantiscono a tali organizzazioni certezza a livello di programmazione.

112 Per quanto riguarda, innanzitutto, il passaggio da un importo espresso in percentuali a un importo forfettario che sarebbe avvenuto nel 1997, la Commissione ha rilevato che detta modifica non risaliva al 1997, come erroneamente indicato nella denuncia, bensì al 2004, nell'ambito della legge del 2004 di accompagnamento del bilancio. Con riferimento alla motivazione dell'articolo 11 del progetto di suddetta legge, essa ha osservato che non vi erano modifiche sostanziali, poiché tale modifica non incideva sul diritto fondamentale delle associazioni ombrello a che fosse loro attribuito un sostegno

finanziario pubblico per i servizi di assistenza sociale forniti dalle medesime. Essa ha fatto inoltre presente che la modifica riguardava soltanto l'importo del sostegno e che aveva causato una diminuzione del sostegno finanziario alle associazioni non lucrative di utilità sociale.

113 Peraltro, con riguardo all'asserita soppressione, da parte della WohlFödG, del nesso esistente fra il sostegno finanziario al settore non lucrativo di utilità sociale e le entrate provenienti dai giochi d'azzardo, la Commissione, richiamando le disposizioni di legge dal 1956, ha ritenuto che né la natura né la fonte del sostegno finanziario fossero state modificate, giacché i canoni di concessione pagati dagli organizzatori di giochi d'azzardo erano sempre stati versati al bilancio del Land Bassa Sassonia.

114 Se la Commissione non ha espressamente preso posizione sull'obiettivo di un asserito aumento di prevedibilità, grazie alla concessione di un importo forfettario, tale da consentire una migliore pianificazione delle attività sociali delle associazioni non lucrative di utilità sociale, essa ha nondimeno esaminato la questione se la concessione di importi forfettari comportasse una modifica sostanziale del regime di aiuti e vi ha risposto in senso negativo.

115 Quanto agli obiettivi asseritamente perseguiti dai progetti di legge citati dalle ricorrenti, va rammentato che, secondo una giurisprudenza constante, l'articolo 107 TFUE non distingue gli interventi statali secondo le cause o gli obiettivi, bensì li definisce in funzione dei loro effetti (sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 87 e 89, e del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, punto 87). Quindi, l'analisi delle misure controverse operata dalla Commissione non doveva necessariamente tener conto degli obiettivi affermati dalle ricorrenti, quand'anche fossero stati gli obiettivi reali perseguiti dalle autorità tedesche nella modifica delle misure controverse.

116 Relativamente all'asserita omissione della Commissione di pronunciarsi sulla questione se la crescente evoluzione del sostegno finanziario nel periodo 1956-2015 rispettasse la soglia pari al 20% di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 794/2004, occore rilevare che, come risulta segnatamente dai considerando 33 e 50 della decisione impugnata, la Commissione ha concluso che le modifiche apportate a partire dal 1956 alle misure di sostegno al settore non lucrativo di utilità sociale rivestivano un carattere puramente formale o amministrativo, indipendentemente dall'evoluzione precisa degli importi in discussione. Pertanto, una motivazione specifica quanto all'eventuale rispetto di suddetta soglia non era necessario.

117 In ogni caso, dai dati finanziari ad essa comunicati dalle autorità tedesche nel corso del procedimenmto amministrativo emerge che gli aumenti dell'importo del sostegno finanziario non hanno, nel complesso, realizzato un livello di aiuto superiore al 20% dell'importo iniziale di tale sostegno.

118 Si deve infine rilevare che la Commissione non era minimamente vincolata dalle dichiarazioni della Niedersächsischer Landesrechnungshof (Corte dei conti del Land Bassa Sassonia) e, pertanto, che il fatto che essa non si sia pronunciata sulle dichiarazioni in parola non può incidere sulla questione della sussistenza di gravi difficoltà.

119 Da siffatti elementi risulta che la motivazione della decisione impugnata non dimostra che la Commissione abbia svolto un esame superficiale, insufficiente o ancora incompleto delle misure controverse o che abbia affrontato gravi difficoltà nell'ambito della sua valutazione di tale misura come costitutiva di un aiuto esistente. Si aggiunga che le ricorrenti non hanno dimostrato che, nella decisione impugnata, la Commissione non ha trattato utilmente un argomento presente nelle loro denunce, diverso da quelli secondari, privi di senso o non pertinenti.

c) Sul comportamento della Commissione

120 Per quanto riguarda il comportamento della Commissione e, più specificamente, i contatti con le autorità tedesche, dalla giurisprudenza risulta che il solo fatto che si siano create discussioni fra la Commissione e lo Stato membro interessato durante il procedimento di esame preliminare e che, in tale contesto, la Commissione abbia potuto chiedere informazioni supplementari sulle misure sottoposte al suo controllo non può essere considerato, di per sé, un indizio del fatto che suddetta istituzione avesse affrontato gravi difficoltà di valutazione (v. sentenza del 10 luglio 2012, TF1 e a./Commissione, T-520/09 non pubblicata, EU:T:2012:352, punto 76).

121 Conformemente allo scopo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e al dovere di buona amministrazione cui è tenuta, la Commissione può, in particolare, avviare un dialogo con lo Stato interessato o con terzi onde superare, nel corso del procedimento preliminare, difficoltà eventualmente incontrate. Orbene, suddetta facoltà presuppone che la Commissione possa adattare la sua posizione in funzione dei risultati del dialogo avviato, senza che tale adattamento debba essere a priori interpretato come esistenza di gravi difficoltà (sentenze del 13 giugno 2013, Ryanair/Commissione, C-287/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:395, punto 71 e del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a./Commissione, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punto 35). La Commissione può, pertanto, adottare legittimamente, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589, una decisione con la quale, pur constatando l'assenza di un aiuto di Stato, essa prende atto degli impegni assunti dallo Stato membro (sentenza del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a./Commissione, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punto 36; v. altreasì, in tal senso, sentenza del 13 giugno 2013, Ryanair/Commissione, C-287/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:395, punto 72).

122 Nella fattispecie, in considerazione della necessità di analizzare la normativa in discussione nonché gli estratti relativi al sostegno finanziario delle associazioni non lucrative di utilità sociale dal 1957, il numero di richieste di informazioni e la quantità di corrispondenza, nonché l'organizzazione di una riunione, possono dare atto della sussistenza di difficoltà materiali per comprendere correttamente il funzionamento del quadro normativo in discussione, ma non possono a priori essere interpretati nel senso che dimostrano la sussistenza di gravi difficoltà relative alla qualifica della misura contestata dalle ricorrenti.

123 Quanto alla raccomandazionerivolta alle autorità tedesche, di adeguare il sostegno finanziario alla decisione SIEG del 2012, occorre constatare che si tratta di un atto che non può essere addebitato alla Commissione, così come non può costituire un indizio della sussistenza di gravi difficoltà che richiederebbero l'avvio del procedimento ex articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

124 La Commissione, difatti, aveva informato le autorità tedesche, nello stesso momento, del fatto che, a suo avviso, il sostegno finanziario poteva essere qualificato come aiuto esistente e del fatto che suddetta misura non rispettava le condizioni previste nella decisione SIEG del 2012. Dal fascicolo non risulta che la prima valutazione, relativa al carattere esistente dell'aiuto, dipendesse dalla messa in conformità, da parte delle autorità tedesche, del sostegno finanziario con la decisione summenzionata.

125 In realtà, il fatto per le autorità tedesche di prendere spontaneamente le disposizioni necessarie per rendree l'aiuto esistente conforme alla decisione SIEG del 2012 consentiva alla Commissione di evitare di dover proporre, in applicazione dell'articolo 22 del regolamento 2015/1589, l'adozione di misure utili.

126 Da siffatti elementi risulta che il comportamento della Commissione contestato dalle ricorrenti non può essere interpretato come costitutivo di un indizio della sussistenza di gravi difficoltà che richiederebbero l'avvio del procedimento ex articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

127 In considerazioen di quanto suesposto, si deve constatare che il complesso degli indizi esaminati, globalmente valutati, non danno atto della sussistenza di simili gravi difficoltà.

128 Il primo motivo deve quindi essere respinto in quanto infondato.

B. Sul secondo motivo, relativo a una violazione dell'obbligo di motivazione

129 Con il loro secondo motivo, le ricorrenti fanno valere che la motivazione della decisione impugnata è relativamente esigua e inadeguata, che ignora concetti del diritto dell'Unione, descrive in modo parziale la situazione giuridica pertinente e non contiene riferimenti giurisprudenziali. Nella replica, esse precisano che la Commissione avrebbe omesso di rispondere alla censura relativa alla accresciuta prevedibilità delle risorse al fine di migliorare la pianificazione delle attività sociali ad opera delle associazioni non lucrative di utilità sociale.

130 È d'uopo rilevare che gli argomenti delle ricorrenti, formalmente presentati nell'ambito del secondo motivo, corrispondono in realtà a quelli esposti nell'ambito del primo motivo, al fine di dimostrare che l'insufficienza di motivazione della decisione impugnata è un indizio della sussistenza di gravi difficoltà che richiederebbero l'avvio del procedimento ex articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

131 Quindi, per gli stessi motivi sviluppati ai punti da 107 a 119 supra, si deve constatare che la motivazione della decisione impugnata era adeguata per consentire alle ricorrenti di comprendere le ragioni per cui la Commissione, alla luce segnatamente degli elementi dedotti nelle denunce, considerava che la misura controversa non fosse stata oggetto di una modifica sostanziale.

132 Il secondo motivo è conseguentemente respinto.

C. Sul terzo motivo, relativo a una violazione degli articoli 107 e seguenti TFUE

1. Sulla ricevibilità

133 Occorre ricordare che la ricevibilità di un ricorso proposto da una persona fisica o giuridica contro un atto di cui essa non è destinataria, a norma dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, è subordinata alla condizione che alla medesima persona sia riconosciuta la legittimazione ad agire, la quale si presenta in due ipotesi. Da un lato, tale ricorso può essere proposto a condizione che detto atto la riguardi direttamente ed individualmente. D'altro lato, siffatta persona può presentare un ricorso contro un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione se quest'ultimo la riguarda direttamente (v. sentenza del 4 dicembre 2019, PGNiG Supply & Trading/Commissione, C-117/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:1042, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

134 Si deve esaminare il secondo caso di specie, relativo all'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE.

135 La Commissione e le intervenienti sostengono che non si può considerare che la decisione impugnata costituisca un atto regolamentare riguardante direttamente le ricorrenti, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE.

136 Da un lato, la Commissione e le intervenienti sostengono che la decisione impugnata non sarebbe un atto regolamentare, non essendo di portata generale, giacché il sostegno finanziario istituito dalla WohlFödG, in discussione nella decisione impugnata, non costituirebbe un regime di aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera d), prima parte di frase, del regolamento 2015/1589. Di conseguenza, i principi elaborati nella sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), non sarebbero applicabili nella fattispecie di cui trattasi.

137 In primo luogo, difatti, la Commissione e le intervenienti fanno valere che i beneficiari non sono definiti in modo generale e astratto, ma sono identificabili, poiché il sostegno finanziario è concesso alle associazioni ombrello membri della LAG, ossia alle tredici federazioni del settore dell'azione sociale indipendente in Bassa Sassonia. In secondo luogo, suddette parti deducono che le disposizioni che prevedono tale sostegno necessitano di misure di applicazione supplementari, e cioè la conclusione di una convenzione di sovvenzione o, in mancanza, l'adozione di un decreto ministeriale che disciplini, segnatamente, la ripartizione del sostegno summenzionato. In terzo luogo, nei limiti in cui il sostegno finanziario possa essere qualificato come aiuto di Stato, costituirebbe un regime di aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera d), seconda parte di frase, del regolamento 2015/1589, riguardando detto tipo di regime «una o più imprese» e non imprese definite in linea generale e astratta.

138 D'altro lato, la Commissione e le intervenienti affermano che la decisione impugnata non riguarderebbe direttamente le ricorrenti. Sotto tale profilo, le ricorrenti non avrebbero dimostrato le ragioni per cui la decisione della Commissione potrebbe porle in una situazione di svantaggio concorrenziale e, quindi, produrre effetti sulla loro situazione giuridica. La misura controversa avrebbe peraltro avuto ad oggetto esclusivamente la concessione di un sostegno finanziario alle associazioni ombrello riunite nella LAG, e non la distribuzione ulteriore di mezzi finanziari alle strutture membri delle organizzazioni in parola, distribuzione che spetterebbe del resto a suddette organizzazioni. Orbene, soltanto siffatta distribuzione sarebbe tale da incidere sulla situazione giuridica delle ricorrenti.

139 Le ricorrenti contestano un simile argomento.

140 In proposito, si deve ricordare che il Trattato di Lisbona ha aggiunto all'articolo 263, quarto comma, TFUE una terza parte di frase che ha attenuato i requisiti di ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche. Infatti, tale parte di frase, senza subordinare la ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche al requisito dell'incidenza individuale, apre detto mezzo di ricorso nei confronti degli «atti regolamentari» che non comportino alcuna misura di esecuzione e che riguardino il ricorrente direttamente (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 57 e del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punti 22 e 28).

141 Le condizioni previste dall'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE sono cumulative, cosicché, se una di esse non ricorre, il ricorso di annullamento proposto avverso tale atto debba essere considerato irrecevibile.

a) Sulla qualifica di atto regolamentare della decisione impugnata

142 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, un atto ha portata generale se si applica a situazioni determinate obiettivamente e se produce i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale e astratta (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

143 Peraltro, la Corte ha dichiarato che, nel settore degli aiuti di Stato, le decisioni della Commissione volte ad autorizzare o vietare un regime nazionale hanno portata generale. Detta portata generale risulta dal fatto che simili decisioni si applicano a situazioni determinate obiettivamente e producono effetti giuridici nei confronti di una categoria di persone considerate in maniera generale e astratta (v.

sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

144 L'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589 definisce la nozione di «regime di aiuti» come riferita, nell'ambito di una prima ipotesi esposta nella prima parte di frase, a qualsiasi «atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta» e, nell'ambito di una seconda ipotesi definita nella seconda parte di frase, «qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito». Né da siffatta definizione, né dalla sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), risulta che un regime di aiuti tale da poter rientrare nella sfera della seconda ipotesi della nozione di «regime di aiuti» prevista all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589 sia privo di portata generale.

145 Nella fattispecie, in primo luogo, va osservato che l'articolo 1 della WohlFödG dispone che «il settore non lucrativo di utilità sociale indipendente è sostenuto per mezzo di aiuti finanziari del Land [Bassa Sassonia]», cosicché suddetta misura legislativa concerne il settore non lucrativo di utilità sociale indipendente nel suo complesso a livello del Land in parola.

146 Parimenti, il titolo dell'articolo 2 della WohlFödG enuncia che il Land concede l'aiuto finanziario segnatamente alle associazioni del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente, indicando quindi che i beneficiari dell'aiuto sono il complesso delle associazioni del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente del Land Bassa Sassonia, definite in modo generale e astratto. L'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, della WohlFödG prevede peraltro che il sostegno finanziario previsto da suddetto testo sia concesso alle associazioni ombrello membri della LAG. Il testo in parola riguarda dunque una categoria di persone considerate in modo generale e astratto, ossia associazioni ombrello, attive nel settore non lucrativo di utilità sociale indipendente del Land Bassa Sassonia e membri della LAG.

147 È vero che, come si evince dal preambolo e dall'articolo 2 dello statuto della LAG, essa costituisce il raggruppamento di tredici federazioni ombrello del settore dell'azione sociale indipendente in Bassa Sassonia, che sono membri della LAG da una data anteriore all'entrata in vigore della legge del 1956 sulla lotteria. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 2, della WohlFödG dispone che il versamento del sostegno finanziario è subordinato alla conclusione di una convenzione di sovvenzione fra il Ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassonia e le associazioni ombrello riunite nella LAG, cosicché l'ammissione di un'associazione di vertice addizionale come membro della LAG richiederebbe la conclusione di una nuova convenzione di sovvenzione.

148 Tuttavia, da un lato, le circostanze menzionate non escludono che altre associazioni ombrello divengano membri della LAG. Difatti, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, dello statuto della LAG, essa può accogliere nuovi membri, purché un'associazione ombrello candidata soddisfi le condizioni previste all'articolo 2, paragrafo 2, dello statuto summenzionato, le quali richiedono segnatamente che le attività di un'associazione candidata del genere rientrino nella sfera dell'azione sociale indipendente con finalità di pubblica utilità, non lucrative di utilità sociale o religiose ai sensi del codice tributario, e che l'ammissione di suddetta associazione sia accettata dall'ufficio della LAG. Non risulta peraltro dal tenore letterale della WohlFödG o dal fascicolo dinanzi al Tribunale che, in caso di ammissione di un'associazione ombrello come membro della LAG, non sarebbe possible, eventualmente, per il Ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassonia e le associazioni ombrello riunite nella LAG concludere una nuova convenzione di sovvenzione.

149 D'altro lato, la natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggiore o minore precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità (sentenza dell'11 luglio 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, 6/68, EU:C:1968:43, pag. 605). Nel medesimo senso, la Corte ha già dichiarato che la circostanza che una data impresa fosse di fatto la sola beneficiaria di un regime di aiuti corrispondente ad un'esenzione del diritto d'accisa non escludeva che i beneficiari di tale esenzione fossero definiti in modo generale e astratto (v., in tal senso, ordinanza del 7 dicembre 2017, Irlanda/Commissione, C-369/16 P, non pubblicata, EU:C:2017:955, punto 39).

150 In secondo lugo, si deve rilevare che, in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione di sovvenzione del 2016 (v. punto 24 supra), le associazioni ombrello, beneficiarie dirette del sostegno finanziario, possono trasferire ai propri membri i fondi messi a loro disposizione, i quali costituiscono beneficiari indiretti di siffatto sostegno finanziario. Inoltre, le associazioni ombrello potrebbero accogliere nuove organizzazioni non lucrative di utilità sociale come membri locali o regionali stabiliti nel Land Bassa Sassonia. Tali membri locali o regionali costituiscono una categoria di persone considerate in modo generale e astratto.

151 In terzo luogo, nella decisione impugnata, la Commissione ha concluso che, nei limiti in cui il sostegno finanziario in discussione costituiva un aiuto, esso costituiva un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589. In un contesto del genere, quand'anche i beneficiari della misura in discussione costituissero una cerchia ristretta, tale decisione fa perdurare gli effetti della misura generale e astratta costituita da suddetto sostegno nei confronti di un numero indeterminato di concorrenti dei beneficiari, diretti o indiretti, del sostegno in parola, cosicché la decisione di cui trattasi si applica a situazioni determinate obiettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale e astratto (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punti 31, 36 e 38).

152 Alla luce di quanto precede, va considerato che la decisione impugnata ha una portata generale e, di conseguenza, costituisce un atto regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di, TFUE.

b) Sull'incidenza diretta nei confronti delle ricorrenti

153 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, requisito previsto all'articolo 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

154 Con riferimento, specificamente, alle norme in materia di aiuti di Stato, si deve rilevare che esse hanno per obiettivo di preservare la concorrenza. Pertanto, in tale settore, la circostanza che una decisione della Commissione lasci impregiudicati gli effetti di misure nazionali che, secondo quanto prospettato dal ricorrente in una denuncia presentata a detta istituzione, non erano compatibili con questo obiettivo e lo ponevano in una situazione concorrenziale di svantaggio, permette di concludere che tale decisione incide direttamente sulla sua situazione giuridica, in particolare sul suo diritto, risultante dalle disposizioni del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato, a non subire una

concorrenza falsata dalle misure nazionali in questione (v. sentenza del del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

155 Relativamente al primo dei due criteri delineati al punto 153 supra, la Corte ha osservato che, sebbene non spetti al giudice dell'Unione, in fase di esame della ricevibilità, pronunciarsi in maniera definitiva sui rapporti concorrenziali tra un ricorrente e i beneficiari delle misure nazionali valutate in una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, come la decisione impugnata, l'incidenza diretta nei confronti della ricorrente non può tuttavia essere dedotta dalla mera possibilità di un rapporto di concorrenza, (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

156 Infatti, dal momento che il requisito relativo all'incidenza diretta richiede che l'atto contestato produca direttamente effetti sulla situazione giuridica della ricorrente, il giudice dell'Unione è tenuto a verificare se quest'ultima abbia illustrato in modo pertinente le ragioni per le quali la decisione della Commissione può porla in una situazione svantaggiosa dal punto di vista concorrenziale e, quindi, a produrre effetti sulla sua situazione giuridica (sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 47).

157 Nella fattispecie, la seconda ricorrente è un'impresa che presta servizi di assistenza e attività ambulatoriali a domicilio nell'agglomerazione di Hannover (Germania), la capitale del Land Bassa Sassonia, e, nell'ambito delle sue attività, si trova in concorrenza con almeno alcune delle organizzazioni membri delle associazioni ombrello raggruppate nella LAG e che sono ubicate in prossimità del suo luogo di stabilimento, circostanza che non è contestata dalla Commissione. Orbene, a priori, dette organizzazioni sono, per il tramite delle loro associazioni ombrello, ammissibili a una parte dei fondi versati dal Land Bassa Sassonia nel contesto del sostegno finanziario in discussione. Oltre a ciò, nei limiti in cui tale sostegno consente di coprire le spese di funzionamento delle associazioni ombrello, esso reca beneficio parimenti alle organizzazioni di cui trattasi in quanto le stesse sono membri delle associazioni summenzionate.

158 Nella misura in cui non spetta al giudice dell'Unione, nella fase di esame della ricevibilità, pronunciarsi in via definitiva sui rapporti di concorrenza fra una ricorrente e i beneficiari del sostegno finanziario in discussione, si deve considerare che la seconda ricorrente ha illustrato in modo pertinente che la decisione impugnata, la quale lascia impregiudicati gli effetti del sostegno finanziario in discussione, può porla in una situazione concorrenziale svantaggiosa e che, di conseguenza, detta decisione incide direttamente sulla sua situazione giuridica, in particolare sul suo diritto a non subire su tale mercato una concorrenza falsata dal menzionato sostegno finanziario (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 50).

159 Trattandosi di un unico ricorso, non occorre esaminare la legittimazione ad agire della prima ricorrente (v., in tal senso, sentenza del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione, C-313/90, EU:C:1993:111, punto 31).

160 Con riferimento al secondo dei criteri enunciati al punto 153 supra, è sufficiente rilevare, in quanto la Commissione ha concluso, nella decisione impugnata, che, nei limiti in cui essa costituisce un aiuto, la misura contestata costituisce un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589, siffatta decisione lascia impregiudicati gli effetti della misura in discussione e spiega i suoi effetti giuridici in modo puramente automatico in forza della sola normativa dell'Unione e senza

intervento di altre norme intermedie (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 54).

161 Alla luce di quanto precede, occorre concludere che la decisione impugnata riguarda direttamente le ricorrenti.

c) Sulla sussistenza di misure di esecuzione

162 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'espressione «che non comportano alcuna misura di esecuzione», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE, dev'essere interpretata alla luce dell'obiettivo di detta disposizione consistente, come emerge dalla sua genesi, nell'evitare che un singolo sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice. Orbene, qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza richiedere misure di esecuzione, quest'ultima rischia di essere privata di tutela giurisdizionale effettiva se non dispone di un rimedio dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare. Infatti, in mancanza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale di tale atto se non dopo aver violato le disposizioni dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

163 Per contro, quando un atto regolamentare comporta misure di esecuzione, il sindacato giurisdizionale sul rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito indipendentemente dalla provenienza di dette misure, siano esse misure dell'Unione o misure degli Stati membri. Le persone fisiche o giuridiche che, in considerazione dei requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, non possono impugnare direttamente dinanzi al giudice dell'Unione un atto regolamentare dell'Unione sono protette contro l'applicazione, nei loro confronti, di un tale atto, grazie alla possibilità di impugnare le misure di esecuzione che l'atto medesimo comporta (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

164 Qualora l'attuazione di un atto del genere spetti alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche possono proporre dinanzi ai giudici dell'Unione un ricorso diretto avverso le misure di attuazione alle condizioni stabilite all'articolo 263, quarto comma, TFUE e dedurre, a sostegno di tale ricorso, l'illegittimità dell'atto di base in questione, ai sensi dell'articolo 277 TFUE. Qualora detta attuazione spetti agli Stati membri, tali persone possono far valere l'invalidità dell'atto di base di cui trattasi dinanzi ai giudici nazionali e sollecitare questi ultimi a interpellare la Corte mediante la proposizione di questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE (v. sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

165 La Corte ha peraltro dichiarato che, per valutare se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, occorre fare riferimento alla posizione della persona che invoca il diritto di ricorso a norma dell'articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE. È quindi irrilevante accertare se l'atto di cui trattasi comporti misure di esecuzione nei confronti di altri soggetti. Inoltre, nell'ambito di tale valutazione, occorre far esclusivo riferimento all'oggetto del ricorso (v. sentenza del 6 novembre 2018,

Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

166 Nella fattispecie, come del resto riconosciuto dalla Commissione, la decisione impugnata non comporta misure di esecuzione nei confronti delle ricorrenti.

167 Da un lato, infatti, non vi sono misure di esecuzione della decisione impugnata provenienti dalla Commissione o da altre istituzioni dell'Unione.

168 D'altro lato, le ricorrenti non sono interessate dalle misure nazionali di esecuzione eventualmente rilevanti nel caso in esame, nella fattispecie la conclusione di una convenzione di sovvenzione o l'adozione di un decreto ministeriale relativo, segnatamente, alla ripartizione del sostegno finanziario fra le associazioni ombrello membri della LAG. La situazione delle ricorrenti si differenzia infatti da quella dei beneficiari, diretti o indiretti, del sostegno finanziario, nei limiti in cui esse non sono idonee a divenire membri di un'associazione del genere, né della LAG, tenuto conto della circostanza che esse non soddisfano le condizioni previste a tal fine, in particolare la condizione legata alla natura non lucrativa di utilità sociale delle loro attività. In siffatto contesto, sarebbe artificioso attendersi dalle ricorrenti che esse debbano contestare, dinanzi a un giudice nazionale, una convenzione di sovvenzione, un decreto ministeriale o qualsiasi altra misura nazionale concernente la ripartizione del sostegno finanziario, al fine di indurre detto giudice a interpellare la Corte sulla validità della decisione impugnata relativa al sostegno finanziario in discussione (v., per analogia, sentenze del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punti da 65 a 67, e del 28 ottobre 2020, Associazione GranoSalus/Commissione, C-313/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:869, punti da 38 a 42).

169 Alla luce di quanto precede occorre concludere che il ricorso deve essere dichiarato ricevibile parimenti in quanto è fondato sul terzo motivo.

2. Nel merito

170 Il terzo motivo si compone di due parti. Con la prima parte, le ricorrenti fanno valere che è in violazione degli articoli 107 e seguenti TFUE che la Commissione ha considerato che il sostegno finanziario costituiva un aiuto esistente, ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589. Con la seconda parte, le ricorrenti asseriscono che detta misura controversa soddisfa tutte le condizioni di un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107 TFUE.

a) Sulla prima parte, relativa agli errori quanto alla qualifica del sostegno finanziario come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589

171 Con la prima parte del terzo motivo, le ricorrenti affermano che il sostegno finanziario non era un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589 e, in subordine, quand'anche detta misura controversa possa aver costituito un aiuto esistente, essa sarebbe stata sostanzialmente modificata e sarebbe divenuta un nuovo aiuto, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, prima frase, TFUE o dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589, stante l'entrata in vigore della WohlFödG.

1) Sull'errore quanto alla qualifica del sostegno finanziario come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589

172 In primo luogo, le ricorrenti asseriscono che, sebbene fosse previsto dall'articolo 12 della legge del 1956 sulla lotteria, sarebbe verosimilmente soltanto dopo il 1º gennaio 1958, data di entrata in vigore del Trattato CEE nella Repubblica federale di Germania, che il sostegno finanziario sarebbe stato attuato e effettivamente versato per la prima volta alle associazioni ombrello.

173 La Commissione fa valere che le ricorrenti presentano soltanto ipotesi, senza prove, e che non avevano dedotto l'argomentazione in parola prima dell'adozione della decisione impugnata. Peraltro, sostenuta dalle terze intervenienti, essa fa presente che le ricorrenti non contestano che il trasferimento delle entrate alle associazioni ombrello ammissibili avesse in effetti avuto luogo nel 1957, prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE. Facendo riferimento a documenti d'archivio, DWEK fa del pari valere che i primi versamenti effettivi delle risorse sono stati effettuati molto verosimilmente prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE.

174 A tale proposito occorre ricordare che il momento dell'esecuzione di un regime di aiuti o di un aiuto individuale è quello dell'adozione o della conclusione dell'atto giuridicamente vincolante con cui la competente autorità nazionale si impegna a concedere un aiuto ai beneficiari (v. in tal senso, sentenza del 25 gennaio 2018, BSCA/Commissione, T-818/14, EU:T:2018:33, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

175 Nella fattispecie, è pacifico che l'atto con cui era previsto il versamento del sostegno finanziario alle associazioni non lucrative di utilità sociale ombrello era la legge del 1956 sulla lotteria, adottata il 27 febbraio 1956 e entrata in vigore il giorno stesso. Inoltre, come riportato al punto 10 supra, nel 1956 sul Niedersächsische Ministerialblatt sono stati pubblicati orientamenti a disciplina dell'utilizzo dei canoni sulle concessioni a fini della realizzazione di compiti sociali. Detta legge e detti orientamenti sono quindi stati adottati prima della data d'entrata in vigore del Trattato CEE.

176 Peraltro, dal fascicolo del Tribunale risulta che taluni importi sarebbero stati concessi alle associazioni del settore non lucrativo di utilità sociale nel 1956 e nel 1957. In effetti, le ricorrenti menzionano esse stesse il versamento di un importo di 6,8 milioni di marchi tedeschi (DEM) nel 1956, facendo riferimento ai conti di bilancio del Land Bassa Sassonia del 1956 e del 1957, sezione 13. Inoltre, in aggiunta ai documenti d'archivio presentati da DWEK, va constatato che gli importi versati nel 1956 e nel 1957 sono precisati all'allegato 16 della comunicazione del governo tedesco del 6 aprile 2016 contenente gli importi degli aiuti accordati all'azione non lucrativa di utilità sociale indipendente dal 1957. Pertanto, versamenti effettivi del sostegno finanziario in discussione sono parimenti avvenuti prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2016, Irlanda e Aughinish Alumina/Commissione, T-50/06 RENV II e T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punto 201).

177 Ne consegue che il sostegno finanziario in discussione è stato eseguito prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE e la Commissione poteva ritenere che detta misura, nei limiti in cui costituiva un aiuto, costituisse un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589.

178 In secondo luogo, le ricorrenti fanno valere che un mercato di prestazioni di attività ambulatoriali e in regime di degenza non esisteva ancora nel 1956, dato che la popolazione si occupava essa stessa della generazione anziana o dei malati. Esse ritengono che il sostegno finanziario sia divenuto un aiuto nuovo stante una modifica ulteriore dell'ambito di attività del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente. Su tale punto, le ricorrenti aggiungono che la modifica in parola si differenzierebbe da una «evoluzione del mercato interno» ai sensi dell'articolo 1, lettera b), v), del regolamento 2015/1589, cosicché il sostegno di cui trattasi non potrebbe costituire un aiuto esistente ai sensi della menzionata disposizione.

179 Sostenuta dalle terze intervenienti, la Commissione fa valere che le osservazioni delle ricorrenti sarebbero inconferenti.

180 In proposito, e come risulta dalla decisione impugnata, nei limiti in cui essa costituisce un aiuto, il sostegno finanziario è un aiuto esistente dall'entrata in vigore del Trattato CEE, e che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, lettera b), i) del regolamento 2015/1589. Di conseguenza, gli argomenti relativi all'insussistenza, nel 1956, di un mercato delle prestazioni private di attività ambulatoriali e in regime di degenza e all'inapplicabilità dell'articolo 1, lettera b), v) del regolamento 2015/1589 sono privi di rilevanza.

2) Sulla modifica sostanziale della misura in discussione

181 In subordine, le ricorrenti fanno valere che, quand'anche il sostegno finanziato dall'imposta sui giochi d'azzardo istituita nel 1956 possa aver costituito un aiuto esistente, quest'ultimo, stante l'entrata in vigore della WohlFödG, sarebbe stato sostanzialmente modificato e sarebbe divenuto un aiuto nuovo, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, prima frase, TFUE o dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589, secondo cui costituiscono aiuti nuovi, segnatamente, «le modifiche degli aiuti esistenti». Le ricorrenti presentano cinque argomenti. In primo luogo, esse sostengono che le associazioni ombrello avrebbero un'influenza maggiore giacché l'articolo 3, paragrafo 3, della WohlFödG prevede la possibilità, per il Ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassonia, di adottare un decreto ministeriale in sostituzione della convenzione di sovvenzione soltanto quando le negoziazioni sulle modalità di utilizzo del sostegno con le associazioni non lucrative di utilità sociale naufraghino, mentre l'articolo 16, paragrafo 2 della legge del 2007 sui giochi d'azzardo gli forniva la possibilità di adottare un regolamento unilaterale in sostituzione della conclusione di una convenzione con le associazioni ombrello.

182 In secondo luogo, le ricorrenti fanno valere che il sostegno al settore non lucrativo di utilità sociale non dipenderebbe più dal mercato dei giochi d'azzardo, bensì dal bilancio del Land Bassa Sassonia, aspetto che accresce la prevedibilità in materia di pianificazione.

183 In terzo lieu, esse affermano che «l'inquadramento giuridico e fattuale» relativo alle entrate dei giochi d'azzardo e la gamma di attività delle associazioni non lucrative di utilità sociale sarebbero state sostanzialmente modificate, considerato che le entrate provenienti dai giochi d'azzardo non sono più reputate utili, giacché non sono più il risultato di un'attività socialmente indesiderabile. Nella loro risposta alle memorie d'intervento, le ricorrenti sostengono, in essenza, che l'indebolimento del collegamento fra le entrate provenienti dai giochi d'azzardo e il sostegno di progetti sociali fragilizzerebbe quanto fondava la legittimità della dotazione controversa.

184 In quarto luogo, le ricorrenti fanno valere che il carattere sostanziale delle modifiche risulterebbe da un'analisi globale delle modifiche legislative intervenute dal 1956, le quali ricomprendono, innanzitutto, il passaggio, nel 2004, dal finanziamento del sostegno attraverso una percentuale dell'imposta sui giochi d'azzardo ad un finanziamento attraverso un importo forfettario, alimentato dall'imposta in parola fino al 2014, in seguito direttamente dal bilancio del Land; vi è poi la modifica delle condizioni di utilizzo del sostegno finanziario, inizialmente determinate sulla base di orientamenti del governo fissati unilateralmente dal Land, in seguito per mezzo di negoziazioni fra il Land e le associazioni ombrello; infine, rileva la considerevole evoluzione dell'importo dell'aiuto. Ne deriverebbe che tanto le modifiche legislative quanto il sostegno principale esistente dal 1956 dovrebbero, al più tardi a decorrere dal 2015, essere qualificati come aiuti nuovi.

185 In quinto luogo, le ricorrenti fanno valere che l'articolo 2, paragrafo 3, della WohlFödG realizza una modifica sostanziale, poiché prevede che le associazioni ombrello possano ormai ripartire liberamente un sostegno supplementare fra gli ambiti di attività previsti dalla convenzione di sovvenzione. Secondo

le valutazioni delle ricorrenti, ciò avrebbe come conseguenza che in media il 22% di risorse per l'anno 2015 avrebbero potuto essere utilizzate liberamente, cosicché ciò si concretizzerebbe in una modifica sostanziale dell'aiuto esistente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 794/2004.

186 La Commissione fa segnatamente valere che la maggior parte di tali censure non è stata formulata nel corso del procedimento amministrativo, sicché non è stato possibile prendere posizione nella decisione impugnata. Quanto al resto, la Commissione e le intervenienti contestano dette censure e reputano che le modifiche dedotte dalle ricorrenti non sarebbero sostanziali.

187 A tale proposito, dall'articolo 1, lettera c) del regolamento 2015/1589 risulta che la qualifica di nuovi aiuti si applica a tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti.

188 Peraltro, è da rilevare che l'articolo 4 del regolamento n. 794/2004, intitolato «Procedura di notificazione semplificata per determinate modifiche ad aiuti esistenti», così dispone:

«1. Ai fini dell'articolo 1, lettera c) del [regolamento n. 659/1999] si intende per modifica di un aiuto esistente qualsiasi cambiamento diverso dalle modifiche di carattere puramente formale e amministrativo che non possono alterare la valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune. Un aumento non superiore al 20% della dotazione originaria di un regime di aiuti non è tuttavia considerato una modifica ad un aiuto esistente».

189 Difatti, come si evince da tale disposizione, le modifiche di carattere puramente formale e amministrativo che non possono alterare la valutazione della misura di aiuto non sono considerate modifiche di un aiuto esistente. Per costituire un nuovo aiuto, la modifica di un aiuto esistente deve essere sostanziale (sentenza dell'11 luglio 2014, Telefónica de España e Telefónica Móviles España/Commissione, T-151/11, EU:T:2014:631, punto 62).

190 Peraltro, solamente la modifica in quanto tale costituisce un nuovo aiuto. È solo nell'ipotesi in cui la modifica incida sulla sostanza stessa del regime di aiuti iniziale che detto regime viene trasformato in un regime di aiuti nuovo. Per contro, una modifica non incide sulla sostanza stessa del regime iniziale neanche qualora l'elemento nuovo sia chiaramente separabile dal regime iniziale (sentenze del 30 aprile 2002, Government of Gibraltar/Commissione, T-195/01 e T-207/01, EU:T:2002:111, punti da 109 a 111; del 20 marzo 2013, Rousse Industry/Commissione, T-489/11, non pubblicata, EU:T:2013:144, punto 55, e dell'11 luglio 2014, Telefónica de España e Telefónica Móviles España/Commissione, T-151/11, EU:T:2014:631, punto 63).

191 Nella fattispecie, occorre verificare se le evoluzioni legislative successive abbiano realizzato una modifica sostanziale del sostegno finanziario stabilito dalla legge del 1956 sulla lotteria. In tale verifica, si deve esaminare se le modifiche in parola abbiano avuto ripercussioni sugli elementi costitutivi di suddetto regime di finanziamento, quali la cerchia dei beneficiari, l'obiettivo del sostegno finanziario e la missione di servizio pubblico affidata ai beneficiari, nonché la fonte del sostegno in parola e il suo importo (v., in tal senso, sentenze del 9 agosto 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, punto 29; del 20 settembre 2018, Carrefour Hypermarchés e a., C-510/16, EU:C:2018:751, punto 41, e del 13 dicembre 2018, Rittinger e a., C-492/17, EU:C:2018:1019, punti da 60 a 63).

192 Orbene, le ricorrenti non mettono in discussione che i beneficiari del sostegno finanziario attuale sono le stesse associazioni ombrello che hanno beneficiato del sostegno finanziato in applicazione della legge del 1956 sulla lotteria. Peraltro, si deve rilevare che l'obiettivo del sostegno finanziario, ossia aiutare le associazioni non lucrative di utilità sociale per la fornitura di servizi sociali, non è stato modificato a partire dall'istituzione della summenzionata legge del 1956 sulla lotteria.

193 Per quanto riguarda gli argomenti dedotti dalle ricorrenti richiamati ai punti da 181 a 185 supra, in primo luogo, va osservato che l'articolo 3, paragrafo 3, della WohlFödG non ha attribuito alle associazioni ombrello un'influenza maggiore prevedendo la possibilità, per il Ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassonia, di adottare un decreto ministeriale in sostituzione della convenzione di sovvenzione unicamente quando le negoziazioni sulle modalità di utilizzo del sostegno con le associazioni non lucrative di utilità sociale naufraghino. La formulazione letterale e l'interpretazione della menzionata disposizione non creano infatti differenze rispetto all'articolo 16, paragrafo 2, della legge del 2007 sui giochi d'azzardo, il quale attribuiva parimenti a suddetto ministero la possibilità di adottare un regolamento unilaterale in sostituzione della conclusione di una convenzione con le associazioni ombrello. Come fatto presente da DWEK, l'articolo 16, paragrafo 2, di tale legge del 2007 prevedeva la medesima facoltà prevista dalla WohlFödG.

194 In ogni caso, l'argomento relativo all'aumento dell'influenza delle associazioni ombrello non è pertinente, giacché non è idoneo a rimettere in discussione le constatazioni secondo cui la finalità della concessione del sostegno finanziario, la natura delle attività e la cerchia dei beneficiari non hanno, in sostanza, conosciuto evoluzione dall'adozione della legge del 1956 sulla lotteria.

195 In secondo luogo, con riguardo all'argomento relativo alla provenienza delle risorse, basti rilevare che il fondo concesso nell'ambito del sostegno finanziario proveniva sempre dal bilancio del Land Bassa Sassonia, il quale era alimentato dalle entrate provenienti dalla lotteria e dai giochi d'azzardo. Le ricorrenti, del resto, non hanno contestato il punto 49 della decisione impugnata, con cui la Commissione ha precisato che la natura e la fonte della remunerazione non sono state modificate dall'entrata in vigore della WohlFödG, dal momento che gli imprenditori di lotterie hanno sempre dovuto versare i canoni di concessione e di giochi d'azzardo al Land.

196 Quanto al miglioramento in termini di prevedibilità dell'importo concesso, che favorirebbe la pianificazione, si deve rilevare che, al punto 48 della decisione impugnata, la Commissione ha correttamente considerato che il passaggio di un importo espresso in percentuali ad un importo forfettario, realizzato con un emendamento contenuto nella legge del 2004 di accompagnamento del bilancio, non costituiva una modifica sostanziale, poiché non avrebbe influenzato il diritto fondamentale delle associazioni ombrello ad un sostegno finanziario pubblico per i servizi di assistenza sociale dalle stesse forniti. Relativamente all'effetto della WohlFödG sul sostegno finanziario, non può valere diversa considerazione, dimodoché, come parimenti nel 2004, non si trattava di una modifica sostanziale, a fortiori in quanto né la legge del 2004 di accompagnamento del bilancio né la WohlFödG hanno dato luogo ad un incremento della sovvenzione rispetto agli importi concessi prima di siffatto passaggio.

197 In terzo luogo, laddove le ricorrenti traggono un argomento dalla scomparsa del collegamento fra le entrate provenienti dai giochi d'azzardo e il sostegno di progetti sociali, occorre notare che suddetti elementi constitutivi della misura non sono stati sostanzialmente modificati, giacché le entrate provenienti dai giochi d'azzardo nel 1957 facevano parte del bilancio del Land e che i progetti sociali delle associazioni ombrello sono sempre rimasti essenzialmente i medesimi del 1957.

198 In quarto luogo, si deve constatare che l'analisi globale presentata dalle ricorrenti non consente di concludere nel senso di una modifica che incide sul regime di aiuto nella sua sostanza. Risulta infatti da un esame delle disposizioni legislative pertinenti e della loro evoluzione nel periodo 1956-2016 che le modifiche delle basi legali erano di natura puramente formale o amministrativa, in quanto non hanno avuto l'effetto di modificare in modo sostanziale gli elementi costitutivi della misura quali, segnatamente, l'importo del sostegno concesso ai beneficiari. Tale ipotesi ricorre in particolare con riguardo alla WohlFödG, che non ha modificato i beneficiari della misura, l'obiettivo del sostegno, la provenienza dell'aiuto né, in modo sostanziale, l'importo del sostegno.

199 Quanto alle modifiche delle condizioni di utilizzo del sostegno in parola, da un lato, va rilevato che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, della WohlFödG, suddette condizioni sono determinate dal Ministero degli Affari sociali del Land Bassa Sassoniase le «negoziazioni» tra quest'ultimo e la LAG naufragano, cosicché la situazione non ha subito significative evoluzioni dall'epoca in cui, come risulta dal punto 10 supra, il Land Bassa Sassonia fissava unilateralmente in orientamenti siffatte condizioni. D'altro lato, l'articolo 3, paragrafo 2, della WohlFödG è diretto ad inquadrare le negoziazioni summenzionate. Non risulta pertanto dall'evoluzione del metodo di determinazione delle condizioni di utilizzo del sostegno in parola che una simile evoluzione abbia avuto necessariamente l'effetto di modificare la sostanza delle condizioni di cui trattasi, né che essa abbia realizzato una modifica sostanziale della misura in discussione.

200 Per quanto riguarda gli importi del sostegno, come riportato al punto 117 supra, dai dati finanziari comunicati alla Commissione dalle autorità tedesche nel corso del procedimento amministrativo risulta che gli incrementi dell'importo del sostegno finanziario non hanno, nel complesso, realizzato un livello di aiuto superiore ad oltre il 20% dell'importo iniziale di suddetto sostegno. Pertanto, gli adeguamenti degli importi del sostegno in parola non hanno oltrepassato la soglia indicata all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 794/2004.

201 In quinto luogo, le ricorrenti contestano l'articolo 2, paragrafo 3, della WohlFödG, secondo cui, nel caso di entrate importanti provenienti dalle imposte sui giochi d'azzardo, sarebbe attribuito un sostegno finanziario supplementare in parte alle associazioni ombrello della LAG e, in parte, all'Ufficio regionale per i problemi di dipendenza (v. punto 13 supra). A tale riguardo, occorre constatare che suddetta censura relativa all'asserita flessibilità di utilizzo del sostegno supplementare non è stata dedotta nel corso del procedimento amministrativo. In ogni caso, le ricorrenti non dimostrano che il sostegno supplementare in parola modifichi la sostanza del sostegno finanziario o costituisca un elemento separabile dal sostegno principale previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, della medesima legge.

202 Analogamente va ricordato che l'articolo 3 della WohlFödG descrive i compiti del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente e le condizioni imposte alle associazioni ombrello riunite nella LAG. L'articolo 3, paragrafo 1, prima frase, della WohlFödG precisa che «[g]li aiuti finanziari di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, e all'articolo 2, paragrafo 3, punto 1, devono essere utilizzati ai fini del sostegno dei compiti del settore non lucrativo di utilità sociale indipendente». Ne consegue che il sostegno finanziario supplementare contestato dalle ricorrenti non costituisce una modifica sostanziale della misura, che la trasformerebbe in un nuovo aiuto sulla base del rilievo che suddetto sostegno supplementare potrebbe essere liberamente utilizzato dalle associazioni ombrello. Difatti, tanto il sostegno principale quanto il sostegno supplementare sono unicamente destinati al sostegno di compiti non lucrativi di utilità sociale ammissibili. In aggiunta, il versamento del sostegno supplementare non è del resto sistematico, dipendendo dalla sussistenza di entrate eccedentarie provenienti dai giochi d'azzardo che superano l'importo di EUR 147 300 000.

203 Da quanto precede risulta che la misura in discussione non è stata oggetto di una modifica sostanziale dalla sua istituzione nel 1956. Pertanto, senza che risulti necessario esaminare l'argomento della Commissione secondo cui la questione di una siffatta modifica sostanziale non è stato sollevata nel corso del procedimento amministrativo, si deve respingere la prima parte del terzo motivo in quanto infondata.

b) Sulla seconda parte, relativa all'errore quanto alla mancanza di qualifica del sostegno finanziario come aiuto ai sensi dell'articolo 107 TFUE

204 Con la seconda parte del terzo motivo, le ricorrenti asseriscono che la misura controversa soddisferebbe tutte le condizioni per essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE.

205 La Commissione chiede che tale parte sia respinta.

206 In proposito si deve constatare che, con la seconda parte, le ricorrenti intendono dimostrare che il sostegno finanziario in discussione costituisce un aiuto di Stato. Orbene, è necessario rilevare che la Commissione, nella decisione impugnata, non ha effettuato alcuna valutazione relativa alla qualifica come aiuto di Stato della misura in parola e non si è pronunciata sul punto se ricorressero le condizioni previste all'articolo 107 TFUE, né sull'eventuale compatibilità di suddetta misura con il mercato interno. Pertanto, l'argomento dedotto dalle ricorrenti è inconferente. Ne consegue che la seconda parte del terzo motivo deve essere respinta e, così, il terzo motivo nella sua totalità.

207 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che il ricorso deve essere integralmente respinto.

VI. Sulle spese

208 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Le ricorrenti, rimaste soccombenti, devono essere condannate a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione e dalle intervenienti, conformemente alle conclusioni di queste ultime.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen e Hamburg/Schleswig-Holstein eV e CarePool Hannover GmbH sono condannati a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea, da Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, da Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, nonché da Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV e dalle altre intervenienti i cui nomi compaiono in allegato.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 aprile 2021.

Firme

Indice

I. Contesto normativo relativo alle misure nazionali oggetto della decisione impugnata 3

II. Fatti 7

III. Decisione impugnata 8

IV. Procedimento e conclusioni delle parti 8

V. In diritto 10

A. Sul primo motivo, relativo ad una violazione dei diritti procedurali derivanti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE 11

1. Sulla ricevibilità 11

2. Nel merito 13

a) Sulla durata del procedimento di esame preliminare 16

b) Sulla motivazione della decisione impugnata 18

c) Sul comportamento della Commissione 20

B. Sul secondo motivo, relativo a una violazione dell'obbligo di motivazione 21

C. Sul terzo motivo, relativo a una violazione degli articoli 107 e seguenti TFUE 21

1. Sulla ricevibilità 21

a) Sulla qualifica di atto regolamentare della decisione impugnata 22

b) Sull'incidenza diretta nei confronti delle ricorrenti 24

c) Sulla sussistenza di misure di esecuzione 26

2. Nel merito 27

a) Sulla prima parte, relativa agli errori quanto alla qualifica del sostegno finanziario come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589 27

1) Sull'errore quanto alla qualifica del sostegno finanziario come aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), i), del regolamento 2015/1589 28

2) Sulla modifica sostanziale della misura in discussione 29

b) Sulla seconda parte, relativa all'errore quanto alla mancanza di qualifica del sostegno finanziario come aiuto ai sensi dell'articolo 107 TFUE 32

VI. Sulle spese 33