Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata)

15 novembre 2018 *

«Aiuti di Stato – Edilizia residenziale sociale – Regime di aiuti in favore delle società di edilizia residenziale sociale – Aiuti esistenti – Impegni dello Stato membro – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Articolo 17 del regolamento (CE) n. 659/1999 – Servizio di interesse economico generale – Articolo 106, paragrafo 2, TFUE – Definizione dell'incarico di servizio pubblico»

Nelle cause riunite T-202/10 RENV II e T-203/10 RENV II,

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

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

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

rappresentate da L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries e F. van Orden, avvocati,

ricorrenti nella causa T-202/10 RENV II,

Stichting Woonpunt, con sede in Maastricht (Paesi Bassi),

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

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, con sede in Eindhoven (Paesi Bassi),

rappresentate da L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries e F. Van Orden, avvocati,

ricorrenti nella causa T-203/10 RENV II,

sostenute da

Regno del Belgio, rappresentato da J.-C. Halleux e L. Van den Broeck, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

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

convenuta,

sostenuta da

* Lingua processuale: il neerlandese.

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

interveniente,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento parziale della decisione C(2009) 9963 definitivo della Commissione, del 15 dicembre 2009, relativa agli aiuti di Stato E 2/2005 e N 642/2009 – Paesi Bassi – Aiuto esistente e aiuto specifico per progetti a vantaggio delle società di edilizia residenziale,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata),

composto da A.M. Collins, presidente, M. Kancheva, R. Barents, J. Passer e G. De Baere (relatore), giudici,

cancelliere: G. Predonzani, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 giugno 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Le ricorrenti, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang, Stichting Woonstede, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen e Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, sono società di edilizia residenziale stabilite nei Paesi Bassi (woningcorporaties; in prosieguo: le «società di edilizia residenziale»). Le società di edilizia residenziale sono enti senza scopo di lucro che hanno il compito di procedere all'acquisto, alla costruzione e alla concessione in locazione di abitazioni destinate prevalentemente a persone svantaggiate o a gruppi socialmente svantaggiati. Le società di edilizia residenziale svolgono anche altre attività, quali la costruzione e la concessione in locazione di appartamenti a canoni più elevati, la costruzione di appartamenti destinati alla vendita, la costruzione e la concessione in locazione di immobili di interesse generale e la costruzione e la concessione in locazione di locali commerciali.

2 Il 1º marzo 2002, in applicazione dell'articolo 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), le autorità dei Paesi Bassi hanno notificato alla Commissione europea il sistema generale di aiuti di Stato versati in favore delle società di edilizia residenziale. Avendo la Commissione ritenuto che le misure di finanziamento delle società di edilizia residenziale potessero essere qualificate come aiuti esistenti, le autorità dei Paesi Bassi hanno quindi ritirato la loro notifica.

3 Il 14 luglio 2005 la Commissione ha trasmesso alle autorità dei Paesi Bassi una lettera ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 659/1999 in cui qualificava come aiuti esistenti il sistema generale di aiuti di Stato versati in favore delle società di edilizia residenziale (aiuto E 2/2005) e ha espresso dubbi quanto alla loro compatibilità con il mercato interno (in prosieguo: la «lettera ex articolo 17»).

4 A seguito dell'invio della lettera ex articolo 17, la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi hanno avviato la procedura di cooperazione, conformemente all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, volta a rendere il regime di aiuti conforme all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Nell'ambito di tale cooperazione, in risposta alla lettera ex articolo 17, il governo dei Paesi Bassi ha tra l'altro inviato una lettera alla Commissione il 6 settembre 2005.

5 Il 16 aprile 2007 la Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Associazione degli investitori immobiliari istituzionali dei Paesi Bassi) ha depositato presso la Commissione una denuncia relativa agli aiuti concessi alle società di edilizia residenziale. Nel giugno 2009 la Vesteda Groep BV si è associata a detta denuncia.

6 Con lettera del 3 dicembre 2009 le autorità dei Paesi Bassi hanno proposto alla Commissione impegni volti a modificare il sistema generale di aiuti di Stato in favore delle società di edilizia residenziale.

7 Il 15 dicembre 2009 la Commissione ha adottato la decisione C(2009) 9963 definitivo relativa agli aiuti di Stato E 2/2005 e N 642/2009 – Paesi Bassi – Aiuto esistente e aiuto specifico per progetti a vantaggio delle società di edilizia residenziale (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

8 In primo luogo, per quanto riguarda il regime di aiuti esistente oggetto del procedimento E 2/2005, le misure contenute nel sistema generale di aiuti di Stato versati dai Paesi Bassi in favore delle società di edilizia residenziale sono le seguenti:

a) garanzie statali per prestiti concessi dal Fondo di garanzia per la costruzione di alloggi di edilizia residenziale sociale;

b) aiuti del Fondo centrale per l'edilizia, aiuti per progetto o aiuti per la razionalizzazione sotto forma di prestiti a tasso agevolato o di sovvenzioni dirette;

c) la vendita da parte dei comuni di terreni a prezzi inferiori a quelli di mercato;

d) il diritto di ottenere prestiti dalla Bank Nederlandse Gemeenten.

9 Nella decisione impugnata la Commissione ha qualificato ciascuna di tali misure come aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, dichiarando che il sistema dei Paesi Bassi di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale costituiva un aiuto esistente, essendo stato creato anteriormente all'entrata in vigore nei Paesi Bassi del Trattato CE e non avendo le riforme successive determinato modifiche sostanziali.

10 La Commissione ha esaminato la compatibilità dell'aiuto E 2/2005, relativo al sistema di finanziamento delle società di edilizia residenziale, come modificato a seguito degli impegni assunti dalle autorità dei Paesi Bassi. Essa ha concluso, al punto 72 della decisione impugnata, che gli aiuti concessi per le attività di edilizia residenziale sociale, ossia gli aiuti riguardanti le attività legate alla costruzione e alla concessione in locazione di abitazioni destinate a privati, ivi compresa la costruzione e la manutenzione di infrastrutture ausiliarie, forniti alle condizioni previste da detti impegni, erano compatibili con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Di conseguenza, la Commissione ha preso atto degli impegni assunti dalle autorità dei Paesi Bassi.

11 In secondo luogo, con riferimento all'aiuto N 642/2009, il 18 novembre 2009 le autorità dei Paesi Bassi hanno notificato un nuovo regime di aiuti per il risanamento dei quartieri urbani degradati, denominato «aiuto specifico per progetto destinato a determinate aree», di cui erano beneficiarie le società di edilizia residenziale che operavano nei quartieri selezionati. Tale nuovo regime di aiuti doveva essere concesso alle medesime condizioni previste per le misure rientranti nel regime di aiuti

esistente, come modificato a seguito degli impegni assunti dalle autorità dei Paesi Bassi. La Commissione ha ritenuto che l'aiuto N 642/2009 fosse compatibile con il mercato interno e ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti delle nuove misure notificate.

12 Il 30 agosto 2010 la Commissione ha adottato la decisione C(2010) 5841 definitivo, relativa all'aiuto di Stato E 2/2005, che modifica i punti da 22 a 24 della decisione impugnata. In tale decisione di modifica, la Commissione ha ritenuto che, sulla base degli elementi di prova disponibili, essa non potesse concludere che la misura d) prevista nella decisione impugnata, vale a dire il diritto di ottenere prestiti dalla Bank Nederlandse Gemeenten, rispondesse a tutti i criteri di un aiuto di Stato.

Procedimento dinanzi al Tribunale e alla Corte di giustizia

13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 aprile 2010, la Stichting Woonlinie, la Woningstichting Volksbelang e la Stichting Woonstede hanno proposto un ricorso, iscritto a ruolo con il numero T-202/10.

14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 2010, la Stichting Woonpunt, la Woningstichting Haag Wonen e la Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl hanno proposto un ricorso, iscritto a ruolo con il numero T-203/10.

15 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 19 agosto 2010, la IVBN ha chiesto di intervenire in tali due cause a sostegno delle conclusioni della Commissione.

16 Nella causa T-203/10, con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 settembre 2010, le ricorrenti hanno chiesto il trattamento riservato degli allegati A.10 e A.16 al ricorso nei confronti della IVBN, qualora quest'ultima fosse stata ammessa ad intervenire.

17 Nella causa T-202/10, con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 settembre 2010, le ricorrenti hanno chiesto il trattamento riservato dell'allegato A.9 al ricorso nei confronti della IVBN, qualora quest'ultima fosse stata ammessa ad intervenire.

18 Con ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10, non pubblicata, EU:T:2011:765), il Tribunale ha respinto in quanto irricevibile il ricorso diretto a ottenere l'annullamento parziale della decisione impugnata, nella parte in cui tale decisione riguardava il regime di aiuti E 2/2005. Con sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105), la Corte ha annullato tale ordinanza.

19 Con ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10, non pubblicata, EU:T:2011:766), il Tribunale ha respinto in quanto irricevibile il ricorso diretto a ottenere l'annullamento della decisione impugnata. Con sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), la Corte ha parzialmente annullato tale ordinanza nei limiti in cui dichiarava irricevibile il ricorso di annullamento proposto contro la decisione impugnata, nella parte in cui quest'ultima riguardava il regime di aiuti E 2/2005, respingendo per il resto il ricorso.

20 Nelle sentenze del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), e del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105), la Corte ha dichiarato che i ricorsi proposti dalle ricorrenti avverso la decisione impugnata, nella parte in cui tale decisione riguardava il regime di aiuti E 2/2005, erano ricevibili e ha rinviato tali cause dinanzi al Tribunale per la decisione nel merito. Infine, la Corte ha riservato le spese.

21 Le cause T-202/10 RENV e T-203/10 RENV sono state assegnate alla Settima Sezione del Tribunale.

22 Conformemente all'articolo 119, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991, in ognuna di tali cause la Commissione e le ricorrenti hanno presentato le proprie osservazioni scritte, rispettivamente, il 27 marzo e l'11 aprile 2014.

23 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 25 aprile 2014, il Regno del Belgio ha chiesto di intervenire nelle cause T-202/10 RENV e T-203/10 RENV a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti. Con ordinanze del presidente della Settima Sezione del Tribunale del 2 settembre 2014, il Regno del Belgio è stato ammesso a intervenire in ciascuna di tali cause a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti ed è stato autorizzato a presentare le proprie osservazioni durante la fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 116, paragrafo 6, del regolamento di procedura del 2 maggio 1991.

24 Con ordinanze del 2 settembre 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2014:792), e del 2 settembre 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2014:793), la IVBN è stata ammessa ad intervenire, in ciascuna di tali cause, a sostegno delle conclusioni della Commissione. Poiché l'interveniente non ha sollevato obiezioni sull'istanza di trattamento riservato, le è stata notificata una versione non riservata degli atti introduttivi del ricorso.

25 Con lettere depositate presso la cancelleria del Tribunale il 22 ottobre 2014, la IVBN ha informato il Tribunale che essa rinunciava a depositare la sua memoria di intervento nelle cause T-202/10 RENV e T-203/10 RENV.

26 Con ordinanze del 12 maggio 2015, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2015:286), e del 12 maggio 2015, Stichting Woonlinie e a./Commissione (T-202/10 RENV, non pubblicata, EU:T:2015:287), il Tribunale ha respinto i ricorsi in quanto manifestamente infondati. Tali ordinanze sono state annullate rispettivamente dalle sentenze del 15 marzo 2017, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-415/15 P, EU:C:2017:216), e del 15 marzo 2017, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-414/15 P, EU:C:2017:215), in cui la Corte ha altresì rinviato la causa dinanzi al Tribunale e ha riservato le spese.

27 Le cause T-202/10 RENV II e T-203/10 RENV II sono state assegnate alla Quinta Sezione del Tribunale.

28 Conformemente all'articolo 217, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, in ciascuna di tali cause, la Commissione e le ricorrenti hanno depositato le loro osservazioni sul prosieguo del procedimento, rispettivamente il 22 e il 24 maggio 2017. Le ricorrenti hanno chiesto inoltre di essere autorizzate a depositare una memoria integrativa di osservazioni scritte, conformemente all'articolo 217, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

29 In ciascuna di tali cause, il 26 luglio 2017 le ricorrenti hanno depositato presso la cancelleria del Tribunale una memoria integrativa di osservazioni scritte e la Commissione e la IVBN hanno depositato le loro osservazioni su tale memoria integrativa il 22 settembre 2017.

30 Con decisione del presidente del Tribunale le presenti cause sono state assegnate a un nuovo giudice relatore, appartenente all'Ottava Sezione.

31 Su proposta dell'Ottava Sezione del Tribunale, il Tribunale ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, di rinviare la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.

32 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione ampliata) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

33 Con decisione del presidente dell'Ottava Sezione ampliata del Tribunale del 2 maggio 2018, sentite le parti, le cause T-202/10 RENV II e T-203/10 RENV II sono state riunite ai fini della fase orale del procedimento e della decisione che definisce il giudizio, conformemente all'articolo 68 del regolamento di procedura.

34 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 20 giugno 2018.

Conclusioni delle parti

35 Le ricorrenti, sostenute dal Regno del Belgio, chiedono che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare la Commissione alle spese.

36 La Commissione e la IVBN chiedono che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare le ricorrenti alle spese.

In diritto

37 In via preliminare, occorre rilevare che, nella sentenza del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), la Corte ha confermato l'ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10, non pubblicata, EU:T:2011:766), nei limiti in cui aveva dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento proposto contro la decisione impugnata, nella parte in cui quest'ultima riguardava l'aiuto N 642/2009. Di conseguenza, l'ordinanza del 16 dicembre 2011, Stichting Woonpunt e a./Commissione (T-203/10, non pubblicata, EU:T:2011:766), è divenuta definitiva su questo punto. Pertanto, non vi è più luogo a statuire sui motivi dedotti dalle ricorrenti al fine di ottenere l'annullamento della decisione impugnata nella parte concernente l'aiuto N 642/2009.

38 Va inoltre osservato che nelle sue sentenze del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), e del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105), la Corte ha dichiarato che i ricorsi proposti dalle ricorrenti erano ricevibili nei limiti in cui erano diretti a ottenere l'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui essa riguardava il regime di aiuti E 2/2005, e ha rinviato le cause dinanzi al Tribunale per la decisione nel merito. Pertanto, non vi è più luogo a statuire sugli argomenti delle parti relativi alla ricevibilità delle domande di annullamento della decisione impugnata nella parte in cui riguardano il regime di aiuti E 2/2005.

39 A sostegno del loro ricorso diretto all'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui riguarda il regime di aiuti E 2/2005, le ricorrenti deducono otto motivi. Il primo motivo verte sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di diritto nel qualificare tutte le misure come parte di un regime di aiuti. Il secondo motivo verte sul fatto che la decisione impugnata è fondata su una valutazione incompleta e manifestamente errata della normativa nazionale rilevante e dei fatti. Il terzo motivo verte sul fatto che la Commissione ha svolto una valutazione inesatta e inaccurata nel dichiarare che la locazione di alloggi di edilizia residenziale sociale a persone con «redditi relativamente elevati» faceva parte del compito di servizio pubblico affidato alle società di edilizia residenziale. Il quarto motivo verte sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di diritto e ha abusato dei

propri poteri richiedendo alle autorità dei Paesi Bassi una nuova definizione di «edilizia residenziale sociale». Il quinto motivo verte sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di diritto omettendo di distinguere tra la definizione di servizio di interesse economico generale (SIEG) e la modalità di finanziamento dello stesso. Il sesto motivo verte sul fatto che la Commissione, richiedendo una definizione specifica del SIEG, ha proceduto a un'erronea interpretazione della decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo [106], paragrafo 2, [TFUE] agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (GU 2005, L 312, pag. 67). Il settimo motivo verte sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di valutazione e ha violato l'articolo 5 della decisione 2005/842, non constatando che la modalità di finanziamento dei SIEG fosse manifestamente inidonea. L'ottavo motivo verte sul fatto che la Commissione è incorsa in uno sviamento della procedura di valutazione dei regimi di aiuto esistenti, richiedendo, sulla base di detta procedura, un elenco tassativo degli edifici qualificabili come «immobili sociali».

40 In limine, si deve osservare che, con i motivi dal secondo al settimo, le ricorrenti contestano, in sostanza, il contenuto della lettera ex articolo 17 e non la valutazione della Commissione contenuta nella decisione impugnata.

41 Tuttavia, la Corte ha dichiarato che, poiché la lettera ex articolo 17 costituisce una prima fase dell'elaborazione della decisione controversa, non si può impedire alle ricorrenti di dedurre l'illegittimità delle valutazioni ivi contenute a sostegno del loro ricorso contro la decisione impugnata (sentenze del 15 marzo 2017, Stichting Woonlinie e a./Commissione, C-414/15 P, EU:C:2017:215, punto 48, e del 15 marzo 2017, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-415/15 P, EU:C:2017:216, punto 48).

42 Di conseguenza, il Tribunale esaminerà tutti i motivi dedotti dalle ricorrenti.

Sul primo motivo, vertente sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di diritto nel qualificare tutte le misure come parte di un regime di aiuti

43 In limine, occorre rilevare che, in seguito all'adozione della decisione di modifica della Commissione del 30 agosto 2010, nella replica le ricorrenti hanno rinunciato ai propri argomenti relativi alla misura d) prevista nella decisione impugnata, vale a dire il diritto di ottenere prestiti dalla Bank Nederlandse Gemeenten.

44 Con il loro primo motivo, le ricorrenti sostengono che la Commissione ha erroneamente valutato la misura c), concernente la vendita di terreni da parte dei comuni a prezzi inferiori a quelli di mercato [in prosieguo: la «misura c)»], come facente parte di un regime di aiuti, vale a dire il sistema dei Paesi Bassi di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale. Esse sostengono che tale misura non può essere qualificata come parte di un regime di aiuti esistente, in quanto non sarebbe sistematica, non sarebbe prevista nella legislazione dei Paesi bassi applicabile alle società di edilizia residenziale e la Commissione farebbe riferimento solo a reclami relativi a casi specifici. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non risulterebbe dalla notifica delle autorità dei Paesi Bassi che gli accordi sui prezzi dei terreni sarebbero periodici o che comporterebbero sistematicamente una vendita effettuata a un prezzo inferiore a quello di mercato.

45 Secondo le ricorrenti, la Commissione è competente, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, del TFUE, a sottoporre a un esame permanente i regimi di aiuti esistenti, ma non dispone di una siffatta competenza con riguardo agli aiuti individuali. Esse ritengono che la Commissione non avrebbe potuto esaminare la misura c) secondo la procedura di cui agli articoli da 17 a 19 del regolamento n. 659/1999, ma che avrebbe dovuto esaminare i singoli casi oggetto delle denunce nell'ambito del

procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. La Commissione avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza includendo questa misura nel suo esame della compatibilità di un regime di aiuti con il mercato interno.

46 Con tale primo motivo le ricorrenti sostengono, in sostanza, che la Commissione ha ecceduto i limiti della propria competenza valutando la misura c) secondo il procedimento applicabile agli aiuti esistenti, sebbene la misura non faccia parte del sistema generale di aiuti di Stato versati in favore delle società di edilizia residenziale, e che avrebbe dovuto invece valutare tale misura nell'ambito del procedimento applicabile agli aiuti individuali.

47 In merito alla misura c), risulta dalla decisione impugnata che tra le attività delle società di edilizia residenziale figura, in particolare, la costruzione di appartamenti, di immobili di interesse generale, di locali commerciali e di altre infrastrutture locali, destinati all'affitto o alla vendita. La Commissione ha osservato che le società di edilizia residenziale intervengono in qualità di promotori e assumono a tal riguardo la responsabilità dell'intero progetto dall'avvio alla conclusione. Essa ha ritenuto che, nell'ambito di tali attività, le società di edilizia residenziale siano in concorrenza con i promotori immobiliari privati e che dunque dovessero essere considerate come imprese che esercitano un'attività economica.

48 La Commissione ha ritenuto che la misura c) costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE, in quanto conferiva manifestamente un vantaggio alle società di edilizia residenziale, le quali erano dispensate dall'acquistare i loro terreni al prezzo di mercato, che si trattasse manifestamente di una misura di Stato, dal momento che i terreni erano venduti dai comuni, che fosse selettiva, in quanto rivolta unicamente alle società di edilizia residenziale e che si trattasse di un trasferimento di fondi pubblici sotto forma di mancato guadagno. Inoltre, l'applicazione di tale misura comportava una distorsione della concorrenza e incideva sugli scambi tra gli Stati membri.

49 In primo luogo, si deve rilevare che, ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento n. 659/1999, un regime di aiuti è definito come «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 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».

50 Ne consegue che il fatto che siano versati aiuti individuali non esclude l'esistenza di un regime in base al quale sono concessi tali aiuti. Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, il fatto che la Commissione abbia ricevuto denunce relative a singole operazioni di vendita di terreni a un prezzo inferiore al prezzo di mercato non osta all'esistenza di un regime di aiuti in forza del quale sono stati concessi detti aiuti individuali.

51 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui, poiché tale misura non è prevista in un testo legislativo, essa non può far parte di un regime di aiuti, è sufficiente rilevare che il requisito di una disposizione legislativa come fondamento di un regime di aiuti non fa parte della definizione di un regime di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento n. 659/1999.

52 Inoltre, si deve rilevare che gli argomenti delle ricorrenti sono in contraddizione con la valutazione delle autorità dei Paesi Bassi, le quali avevano affermato, nella loro notifica alla Commissione, che gli accordi conclusi da diversi comuni dei Paesi Bassi relativi alla vendita di terreni alle società di edilizia residenziale a prezzi preferenziali costituivano una misura che faceva parte del sistema di finanziamento delle società di edilizia residenziale.

53 In tale notifica, le autorità dei Paesi Bassi hanno affermato che la vendita di terreni a prezzi inferiori a quelli di mercato non rientrava certamente nell'ambito della legge o della normativa applicabili, ma figurava negli accordi di prestazioni conclusi sistematicamente dai comuni con le società di edilizia

residenziale. Esse hanno osservato che tale prassi non era conforme alle raccomandazioni formulate dalla Commissione, nella sua comunicazione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (GU 1997, C 209, pag. 3), per escludere la qualificazione come aiuto di Stato.

54 La frequenza della prassi consistente nella vendita di terreni a prezzi inferiori a quelli di mercato, da parte dei comuni alle società di edilizia residenziale, risulta altresì da documenti prodotti dalla Commissione in allegato alla controreplica. Tali documenti comprendono circolari di vari comuni dei Paesi Bassi in merito alla loro politica sui prezzi dei terreni che dimostrano come gli stessi applichino prezzi inferiori al prezzo di mercato per la vendita di terreni destinati alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale sociale.

55 In terzo luogo, le ricorrenti sostengono che la Commissione avrebbe dovuto dimostrare che la misura c) esisteva prima dell'entrata in vigore del Trattato per qualificarla come parte di un regime di aiuti esistente.

56 A tale riguardo, risulta da uno studio storico sulle politiche pubbliche in materia di terreni per la costruzione di alloggi a partire dal 1900, presentato dalla Commissione in allegato alla controreplica, che le autorità pubbliche intervenivano già nel 1952 nella determinazione dei prezzi dei terreni destinati alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale sociale con la fissazione di un tetto massimo.

57 In quarto luogo, le ricorrenti aggiungono che la Commissione non ha rispettato la procedura prevista per gli aiuti esistenti, in quanto la misura c) non era menzionata nella lettera ex articolo 17, ma per la prima volta nella decisione impugnata.

58 È sufficiente ricordare che la misura c) figurava nella notifica ed era dunque considerata sia dalla Commissione che dalle autorità dei Paesi Bassi come una misura di aiuto facente parte del sistema di finanziamento delle società di edilizia residenziale.

59 Peraltro, le ricorrenti non precisano quali sarebbero le conseguenze del fatto che tale misura c) non fosse espressamente menzionata nella lettera ex articolo 17, in particolare tenendo conto del fatto che la misura c) è stata considerata compatibile con il mercato interno nella decisione impugnata.

60 Di conseguenza, nessuno degli argomenti dedotti dalle ricorrenti è idoneo a rimettere in discussione la qualificazione della misura c) come misura facente parte del regime di aiuti relativo al sistema di finanziamento delle società di edilizia residenziale, né dimostra che la Commissione abbia ecceduto i limiti della propria competenza esaminando la misura in questione nell'ambito del regime di aiuti esistente di finanziamento delle società di edilizia residenziale.

61 Infine, occorre aggiungere che, nella replica, le ricorrenti sostengono che i comuni stipulano con tutti gli acquirenti di terreni, e non solo con le società di edilizia residenziale, accordi che prevedono una riduzione sul prezzo del terreno in cambio di taluni impegni. Esse aggiungono che, se un terreno è destinato alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale sociale, il suo valore residuo è inferiore. Pertanto, una delle condizioni per la qualificazione come aiuto di Stato non sarebbe soddisfatta.

62 Tale argomento, dedotto per la prima volta in sede di replica, mediante il quale le ricorrenti sostengono che la misura c) non costituirebbe un aiuto di Stato, costituisce in sostanza un motivo nuovo, vertente sulla violazione dell'articolo 107 TFUE.

63 Orbene, risulta dall'articolo 84, paragrafo 1, del regolamento di procedura che la deduzione di motivi nuovi in corso di causa è vietata, a meno che essi si basino su elementi di diritto o di fatto emersi durante il procedimento o costituiscano l'ampliamento di un motivo già enunciato, direttamente o

implicitamente, nell'atto introduttivo del procedimento e strettamente connesso con questo (v. sentenza del 22 novembre 2017, von Blumenthal e a./BEI, T-558/16, non pubblicata, EU:T:2017:827, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

64 Dal momento che è soltanto in sede di replica che le ricorrenti hanno dedotto il motivo diretto a contestare la qualificazione come aiuto di Stato della misura c), che detto motivo non si fonda su elementi emersi dopo la presentazione del ricorso e che non costituisce l'ampliamento di un motivo enunciato nell'atto introduttivo, esso deve essere respinto in quanto tardivo ed è quindi irricevibile.

65 In ogni caso, come osserva la Commissione, le ricorrenti fanno riferimento con tale argomento ad altre misure volte a concedere riduzioni di prezzo di terreni a taluni acquirenti in cambio di impegni relativi alla costruzione di abitazioni a basso consumo energetico o all'acquisto della prima casa. Queste misure, nonché il riferimento al valore residuo dei terreni, sono distinte dalla prassi dei comuni di vendere terreni a società di edilizia residenziale a prezzi inferiori al prezzo di mercato.

66 Pertanto, il primo motivo deve essere respinto.

67 Ad abundantiam, il Tribunale si chiede quale interesse abbiano le ricorrenti a dedurre tale motivo e a sostenere che la Commissione abbia ecceduto i limiti della propria competenza esaminando la compatibilità della misura c) nell'ambito del sistema generale di finanziamento delle società di edilizia residenziale. Si deve infatti ricordare che le ricorrenti sono le beneficiarie del regime di aiuti esistente, di cui fa parte la misura c), che la Commissione ha dichiarato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. È possibile chiedersi quale interesse abbiano le ricorrenti a sostenere che la compatibilità di tale misura avrebbe dovuto essere valutata secondo una diversa procedura che avrebbe potuto condurre a un risultato diverso, vale a dire una decisione di incompatibilità.

Sul secondo motivo, vertente sul fatto che la decisione impugnata è basata su una valutazione incompleta e manifestamente errata della normativa nazionale rilevante e dei fatti

68 Le ricorrenti sostengono che la Commissione non ha dimostrato nella decisione impugnata l'esistenza di un errore manifesto nel sistema dei Paesi Bassi di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale e ha pertanto abusato dei propri poteri avviando il procedimento di cui all'articolo 17 del regolamento n. 659/1999 e richiedendo opportune misure.

69 Esse affermano, in particolare nella loro memoria integrativa, che, secondo la giurisprudenza della Corte, la definizione dei SIEG da parte di uno Stato membro può essere messa in discussione dalla Commissione solo se essa dimostra un errore manifesto, tenuto conto dell'ampio margine discrezionale attribuito allo Stato membro. Esse addebitano alla Commissione di essersi limitata a rilevare, nella lettera ex articolo 17, che la possibilità di concedere in locazione alloggi di edilizia residenziale sociale a persone con «redditi relativamente elevati» doveva essere considerata un errore manifesto. La Commissione non avrebbe esaminato la pertinente normativa dei Paesi Bassi. In tale lettera, la Commissione si sarebbe limitata a rilevare che il SIEG non era definito in modo sufficientemente chiaro poiché era rivolto a tutte le categorie di reddito.

70 Orbene, secondo le ricorrenti, la definizione di «edilizia residenziale sociale» nel sistema originario dei Paesi Bassi era chiaramente limitata e non riguardava tutte le categorie di reddito. La Commissione avrebbe ignorato il fatto che le società di edilizia residenziale sono giuridicamente obbligate a dare priorità a una categoria di persone definita come persone con un reddito che non consente loro di ottenere un alloggio adeguato in modo autonomo.

71 Esse aggiungono che la Commissione non può limitarsi ad affermare che il SIEG non è definito in modo sufficientemente chiaro, ma deve dimostrarlo e deve indicare quali sono le misure che lo Stato deve adottare per renderlo conforme al Trattato. Non risulterebbe né dalla decisione impugnata né dalla lettera ex articolo 17 che la Commissione avrebbe esaminato la definizione del SIEG delle società di edilizia residenziale, la quale sembrerebbe fondarsi esclusivamente sulla mancanza di un limite di reddito.

72 In limine, occorre ricordare, da un lato, che, secondo costante giurisprudenza, non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE un intervento statale considerato come una compensazione che rappresenta la contropartita di prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, di modo che tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese concorrenti (v. sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

73 Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una compensazione di tal genere possa sottrarsi alla qualificazione come aiuto di Stato, devono ricorrere le condizioni indicate ai punti da 88 a 93 della sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415). Così, in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri per il calcolo della compensazione devono essere stabiliti previamente in modo obiettivo e trasparente. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. In quarto luogo, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente attrezzata al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi (sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punti 46 e 47).

74 Ne consegue che un intervento statale che non soddisfa una o più delle condizioni elencate supra al punto 73 può essere ritenuto un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punto 48; v. altresì, in tal senso, sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punto 94).

75 Dall'altro lato, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE prevede che le imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale siano sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata, e che lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

76 Quanto ai rapporti tra le condizioni poste dalla giurisprudenza tratta dalla sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), e l'esame di una misura di aiuto ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, emerge dalla giurisprudenza della Corte che il controllo dell'osservanza delle condizioni stabilite da tale giurisprudenza si colloca a monte, al momento dell'esame della questione se la misura di cui trattasi debba essere qualificata come aiuto di Stato. Tale questione, infatti, precede quella volta ad accertare, ove necessario, se un aiuto incompatibile sia nondimeno necessario al compimento dell'incarico conferito al beneficiario della misura di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punto 55; v. altresì, in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissione, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punto 34).

77 Poiché le condizioni della sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), e quelle necessarie all'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE perseguono quindi, in linea di principio, finalità differenti, nondimeno la prima condizione posta da tale sentenza, secondo la quale l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico che devono essere definiti in modo chiaro, si applica anche nel caso in cui sia destinata ad applicarsi la deroga di cui all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (v. sentenza del 20 dicembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

78 Ne risulta quindi, sostanzialmente, che tanto la prima condizione enunciata dalla Corte nella sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), quanto il testo dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, in quanto tale, richiedono che l'operatore di cui trattasi sia incaricato di un compito di SIEG con un atto di una pubblica autorità che definisca chiaramente gli obblighi del SIEG di cui trattasi (v. sentenza del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, T-289/03, EU:T:2008:29, punto 181 e giurisprudenza ivi citata).

79 A tal riguardo, secondo una costante giurisprudenza, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità quanto alla definizione di ciò che essi considerano SIEG e, di conseguenza, la definizione di tali servizi da parte di uno Stato membro può essere messa in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto (v. sentenze del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, T-289/03, EU:T:2008:29, punto 166 e giurisprudenza ivi citata, e del 1º marzo 2017, Francia/Commissione, T-366/13, non pubblicata, EU:T:2017:135, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

80 Tuttavia, il potere di definizione dei SIEG, da parte dello Stato membro, non è illimitato e non può essere esercitato in maniera arbitraria al solo fine di sottrarre un settore particolare all'applicazione delle regole di concorrenza (sentenze del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, T-289/03, EU:T:2008:29, punto 168, e del 1º marzo 2017, Francia/Commissione, T-366/13, non pubblicata, EU:T:2017:135, punto 93).

81 Si deve aggiungere che, anche se lo Stato membro dispone di un ampio margine di discrezionalità nel determinare ciò che considera un SIEG, ciò non lo dispensa tuttavia dal dimostrare, in termini giuridicamente sufficienti, che l'ambito di quest'ultimo è necessario e proporzionato a un bisogno reale di servizio pubblico. L'assenza di prova, da parte dello Stato membro, del fatto che tali criteri siano soddisfatti o della loro inosservanza può costituire un errore manifesto di valutazione che la Commissione è tenuta a prendere in considerazione (sentenza del 1º marzo 2017, Francia/Commissione, T-366/13, non pubblicata, EU:T:2017:135, punto 105).

82 Infine, va precisato che, secondo costante giurisprudenza, alla luce, da un lato, dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispone lo Stato membro quanto alla definizione di un compito di SIEG e alle condizioni di applicazione della stessa e, dall'altro, della portata del controllo limitato all'errore manifesto che la Commissione è autorizzata a esercitare a tale titolo, neppure il controllo che deve essere esercitato dal Tribunale sulla valutazione della Commissione a tal riguardo può eccedere lo stesso limite e, pertanto, tale controllo deve limitarsi a esaminare se correttamente la Commissione abbia constatato, o abbia escluso, l'esistenza di un errore manifesto dello Stato membro (v. sentenza del 1º marzo 2017, Francia/Commissione, T-366/13, non pubblicata, EU:T:2017:135, punto 106 e giurisprudenza ivi citata).

83 Inoltre, nel 2005 la Commissione ha adottato la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (GU 2005, C 297, pag. 4) («disciplina del 2005»), che è volta a precisare a quali condizioni detti aiuti di Stato possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune, a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE. Al punto 12 di detta disciplina la Commissione ha ricordato che la responsabilità del funzionamento del SIEG deve

essere attribuita all'impresa interessata mediante uno o più atti ufficiali, la cui forma può essere decisa da ciascuno Stato membro e che tali atti devono indicare, in particolare, la precisa natura degli obblighi di servizio pubblico.

84 La decisione 2005/842 stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di SIEG, sono considerati compatibili ed esentati dall'obbligo di notificazione preventiva. Ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, lettera b), tale decisione si applica, tra l'altro, alle compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come SIEG.

85 Detta decisione ricorda le condizioni stabilite dalla giurisprudenza. Così, per quanto riguarda le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, dal considerando 7 di detta decisione risulta quanto segue:

«[t]ali aiuti possono essere dichiarati compatibili solo se sono erogati al fine di garantire la prestazione di servizi che siano servizi d'interesse economico generale di cui all'articolo [106], paragrafo 2, [TFUE]. Risulta dalla giurisprudenza che, ad eccezione dei settori nei quali esistono disposizioni [dell'Unione] in materia, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione dei servizi che possono essere definiti d'interesse economico generale. Ad eccezione dei settori per i quali esistono disposizioni [dell'Unione] in materia, quindi, la Commissione ha il compito di vigilare affinché non vi siano errori manifesti per quanto riguarda la definizione dei servizi d'interesse economico generale».

86 Al considerando 16 della decisione 2005/842, la Commissione ha osservato in particolare che le imprese che realizzano opere di edilizia popolare, incaricate di funzioni implicanti SIEG, presentano caratteristiche specifiche di cui occorre tener conto. Da tale considerando risulta che «le imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità, dovrebbero beneficiare dell'esenzione dalla notificazione prevista dalla presente decisione, anche se l'importo della compensazione che ricevono supera le soglie da essa stabilite, qualora i servizi che forniscono siano definiti servizi d'interesse economico generale dagli Stati membri».

87 Inoltre, l'articolo 70c, paragrafo 1, della Woningwet (legge dei Paesi Bassi, del 1901, in materia di edilizia residenziale), menzionato dalle ricorrenti, prevede che le società di edilizia residenziale hanno il compito di dare un alloggio in via prioritaria a persone che, a causa del loro reddito o di altre circostanze, hanno difficoltà a trovare un alloggio idoneo. Per l'assegnazione degli alloggi che esse gestiscono con affitti proporzionalmente ridotti, le società di edilizia residenziale sono tenute a dare priorità, quanto più possibile, a candidati all'alloggio che, in base al reddito, siano particolarmente indicati a ottenere tali alloggi.

88 Nella lettera ex articolo 17, per quanto riguarda la definizione del SIEG, la Commissione ha espresso la sua posizione preliminare e ha dichiarato di nutrire dubbi sulla possibilità di accettare la definizione del servizio pubblico delle società di edilizia residenziale contenuta nella normativa dei Paesi Bassi in quanto tale definizione non era sufficientemente chiara e poteva contenere errori manifesti.

89 In proposito, essa ha rilevato quanto segue:

«Quando concedono in locazione alloggi, le società di edilizia residenziale sono obbligate ex lege a dare priorità a coloro che hanno difficoltà a trovare un alloggio idoneo (a causa del basso reddito o di altre circostanze). Tuttavia, le attività di edilizia residenziale non sono limitate alle persone socialmente svantaggiate. In caso di sovracapacità, le società di edilizia residenziale concedono in locazione alloggi a persone con redditi relativamente elevati, arrecando pregiudizio in tal modo ai loro concorrenti

commerciali che non beneficiano di misure statali. La possibilità di concedere in locazione alloggi a gruppi aventi redditi più elevati o a imprese deve essere considerata un errore manifesto nella definizione del servizio pubblico. La soluzione proposta dalle autorità dei Paesi Bassi di ridurre il valore massimo degli alloggi che possono essere considerati come "alloggi di edilizia residenziale sociale" non risolve tale problema».

90 La Commissione ha ritenuto che, poiché il servizio pubblico ha un carattere sociale, la definizione delle attività delle società di edilizia residenziale avrebbe dovuto avere dunque un legame diretto con le famiglie socialmente svantaggiate e non solo con un valore massimo degli alloggi.

91 Come rilevato dalla Commissione nella decisione impugnata, nella lettera ex articolo 17 essa ha infatti dichiarato, in limine, alle autorità dei Paesi Bassi che le stesse dovevano modificare la definizione del compito di servizio pubblico conferito alle società di edilizia residenziale, in modo tale che l'edilizia residenziale sociale sia destinata a un gruppo di destinatari chiaramente determinato di persone svantaggiate o di gruppi socialmente svantaggiati.

92 Essa ha inoltre dichiarato che «l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale [poteva] costituire un servizio di interesse economico generale se [fosse stata] limitata a un gruppo mirato di persone svantaggiate o di gruppi sociali svantaggiati, fermo restando che gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda le dimensioni del gruppo di destinatari e le modalità precise di applicazione del sistema ai gruppi destinatari». Essa ha aggiunto che, «nella lettera ex articolo 17, (…) essa [aveva] espresso la propria posizione preliminare in cui si chiedeva se la definizione del servizio pubblico fosse sufficientemente chiara e se fosse stato commesso un errore manifesto nel qualificare come edilizia residenziale sociale l'operazione consistente nel concedere in locazione alloggi a gruppi che rappresentano tutte le fasce di reddito».

93 Risulta infatti dalla lettera ex articolo 17 che, contrariamente alle affermazioni delle ricorrenti, è alla luce della definizione come SIEG dell'edilizia residenziale sociale contenuta nella normativa dei Paesi Bassi che la Commissione ha ritenuto che tale definizione non corrispondesse al requisito di chiarezza. La Commissione ha ritenuto infatti che l'obbligo per legge di dare «priorità alle persone che hanno difficoltà a trovare un alloggio idoneo» non consentisse una delimitazione sufficientemente precisa del gruppo destinatario degli alloggi di edilizia residenziale sociale.

94 Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, da un lato, la Commissione non ha dichiarato che la definizione del SIEG non fosse sufficientemente precisa a motivo dell'assenza di un limite di reddito e, dall'altro, le disposizioni legislative relative al controllo esercitato sulle società di edilizia residenziale non sono pertinenti con riguardo alla questione se il loro compito sia sufficientemente definito nella normativa.

95 In tal senso, risulta dalla lettera ex articolo 17, che la Commissione ha dichiarato alle autorità dei Paesi Bassi che la mancanza di una definizione precisa del compito affidato alle società di edilizia residenziale costituiva un errore manifesto nella definizione del SIEG.

96 A tale riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, tale lettera contiene una conclusione preliminare della Commissione in merito alla quale le autorità nazionali sono invitate a presentare le loro osservazioni. Pertanto, nell'ambito della procedura di cooperazione, le autorità nazionali avevano la possibilità di mettere in discussione tale valutazione della Commissione dimostrando che la definizione del SIEG dell'edilizia residenziale sociale era sufficientemente precisa e non conteneva alcun errore manifesto.

97 Conformemente alla giurisprudenza citata supra al punto 81, spettava alle autorità dei Paesi Bassi dimostrare in termini giuridicamente sufficienti che l'ambito del SIEG assegnato alle società di edilizia residenziale era necessario e proporzionato rispetto a un bisogno reale di servizio pubblico. Spettava loro dimostrare, dunque, che la definizione del compito assegnato alle società di edilizia residenziale

era sufficientemente preciso per conseguire l'obiettivo del SIEG dell'edilizia residenziale sociale, il quale, ai sensi della decisione 2005/842, consiste nel fornire alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati, i quali non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità.

98 Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, emerge dalla giurisprudenza che l'onere di provare che il SIEG è definito in modo sufficientemente chiaro spetta alle autorità nazionali.

99 Risulta inoltre dalla giurisprudenza citata supra al punto 81 che l'assenza di prova da parte dello Stato membro del fatto che i criteri sono soddisfatti può costituire un errore manifesto di valutazione. Ciò vale a maggior ragione quando, come nel caso di specie, le autorità dei Paesi Bassi hanno ammesso che il compito del SIEG non fosse sufficientemente preciso.

100 In effetti, nella sua lettera del 6 settembre 2005, in risposta alla lettera ex articolo 17, il governo dei Paesi Bassi ha menzionato «i dubbi della Commissione riguardo alla compatibilità dell'attuale regime di finanziamento delle società di edilizia residenziale, qualificato come aiuto esistente, con il mercato interno, in quanto la definizione del servizio pubblico non è sufficientemente chiara e può presentare errori manifesti» e il fatto che «[i] Paesi Bassi [siano] invitati ad adottare le misure necessarie per garantire che la definizione sia collegata direttamente alle famiglie socialmente svantaggiate». Va osservato che il governo dei Paesi Bassi non ha contestato tali valutazioni.

101 Per contro, il governo dei Paesi Bassi ha riconosciuto che «le società di edilizia residenziale, che devono certamente in via prioritaria, ma non esclusiva, dare un alloggio a persone socialmente svantaggiate, [avrebbero potuto] attualmente (sebbene su scala ridotta) assegnare anche alloggi in locazione a persone/famiglie a reddito (più) elevato rispetto a questo gruppo di destinatari» e che «la locazione a tale gruppo di destinatari privo di carattere sociale non [era] (affatto) in linea con il prezzo di mercato». Esso ha infatti affermato che una «normativa che, in un modo o nell'altro (sotto il profilo amministrativo e/o con una forma giuridica diversa) separerà le attività commerciali da quelle essenziali (SIEG) per limitare i meccanismi di sostegno alle attività essenziali resta il principio guida della tendenza accennata all'inizio della presente lettera, il che dovrebbe portare a rispondere alle censure e a limitare nel merito l'aiuto di Stato all'assegnazione di un alloggio al gruppo di destinatari».

102 Successivamente, tra le misure proposte dal governo dei Paesi Bassi nella sua lettera del 3 dicembre 2009, figura una definizione del gruppo di destinatari costituito dalle famiglie socialmente svantaggiate come «candidati all'assegnazione di un alloggio con un reddito al di sotto del limite massimo di EUR 33 000». Esso ha altresì proposto quanto segue:

«È garantita l'assegnazione del 90% degli alloggi di ogni società di edilizia residenziale a candidati all'assegnazione dell'alloggio facenti parte del gruppo destinatario al momento dell'assegnazione. Il rimanente 10% sarà assegnato in base a criteri oggettivi che includono la definizione delle priorità sociali. Coloro che dispongono di redditi superiori al limite massimo ma che possono tuttavia essere considerati come bisognosi di sostegno sociale, quali ad esempio le famiglie numerose e altre categorie definite nella normativa, sono prioritari».

103 A tal riguardo, occorre respingere l'argomento delle ricorrenti dedotto, in subordine, in sede di replica, secondo il quale, accettando detti impegni che consentivano di concedere in locazione il 10% degli alloggi di edilizia residenziale sociale senza fissare un limite di reddito, la Commissione avrebbe riconosciuto che non è possibile imporre alle società di edilizia residenziale che esse diano un alloggio esclusivamente (e non in via prioritaria) a persone svantaggiate. Tale argomento è basato infatti su una lettura erronea della valutazione della Commissione contenuta nella lettera ex articolo 17. La Commissione non ha ritenuto che la definizione del SIEG contenesse un errore manifesto in quanto non prevedeva che le società di edilizia residenziale dovessero concedere in locazione

«esclusivamente» alloggi a persone svantaggiate, ma che fosse imprecisa poiché prevedeva la locazione «in via prioritaria alle persone che hanno difficoltà a trovare un alloggio idoneo», senza definire tale gruppo di destinatari costituito da persone svantaggiate.

104 Da quanto precede risulta che la Commissione ha dimostrato in termini giuridicamente sufficienti l'esistenza di un errore manifesto nella definizione del SIEG dell'alloggio sociale affidato alle società di edilizia residenziale e che non ha abusato dei propri poteri inviando la lettera ex articolo 17.

105 Pertanto, il secondo motivo deve essere respinto.

Sul terzo motivo, vertente sul fatto che la Commissione ha svolto una valutazione inesatta e inaccurata nel dichiarare che la locazione di alloggi di edilizia residenziale sociale a persone con «redditi relativamente elevati» faceva parte del compito di servizio pubblico affidato alle società di edilizia residenziale

106 Le ricorrenti affermano che la Commissione ha violato il suo obbligo di motivazione non definendo, nella decisione impugnata, la nozione di «redditi relativamente elevati», la quale ha svolto un ruolo determinante nella sua valutazione. Esse sostengono che il semplice fatto che le società di edilizia residenziale svolgano attività secondarie accanto al loro compito di servizio pubblico, consistenti nel concedere alloggi in locazione a famiglie con «redditi relativamente elevati», a prescindere dalla definizione che ne dà la Commissione, non consentiva a quest'ultima di concludere nel senso dell'esistenza di un errore manifesto nella definizione del SIEG. La Commissione non avrebbe dimostrato che le società di edilizia residenziale avevano ricevuto un aiuto finanziario per tali attività secondarie.

107 Nella replica, le ricorrenti sostengono che, nella lettera ex articolo 17, la Commissione ha descritto l'errore manifesto nella definizione del SIEG come la possibilità per le società di edilizia residenziale di concedere alloggi in locazione a famiglie che hanno «redditi relativamente elevati» e non, come sostiene la Commissione, come il fatto che il sistema originario non contenesse garanzie sufficienti per evitare che società di edilizia residenziale destinino aiuti di Stato alle loro attività commerciali accessorie. Orbene, la Commissione non avrebbe sufficientemente suffragato, nella decisione impugnata, la nozione di «redditi relativamente elevati», né il fatto che la locazione di alloggi a persone aventi tali redditi rientrerebbe nel compito di servizio pubblico delle società di edilizia residenziale. In ogni caso, la Commissione non avrebbe fornito prove del fatto che le sovvenzioni incrociate possono aver luogo.

108 In limine, si deve rilevare che, nella replica, le ricorrenti precisano che tale motivo si riferisce a un passaggio della lettera ex articolo 17 in cui si afferma quanto segue:

«In caso di sovracapacità, le società di edilizia residenziale concedono in locazione alloggi a persone con redditi relativamente elevati, arrecando pregiudizio in tal modo ai loro concorrenti commerciali che non beneficiano di misure statali. La possibilità di concedere in locazione alloggi a gruppi aventi redditi più elevati o a imprese deve essere considerata un errore manifesto nella definizione del servizio pubblico».

109 La decisione impugnata non contiene l'espressione «redditi relativamente elevati». Pertanto, gli argomenti dedotti nell'ambito del presente motivo si riferiscono alla motivazione della lettera ex articolo 17 e le ricorrenti non possono far valere un difetto di motivazione della decisione impugnata stessa a tal riguardo.

110 Inoltre, si deve rilevare che gli argomenti delle ricorrenti si basano su una lettura erronea e parziale della lettera ex articolo 17.

111 Infatti, si deve ricordare che la Commissione ha constatato, nella lettera ex articolo 17, un errore manifesto nella definizione del SIEG dal momento che non era sufficientemente precisa, dato che non considerava un gruppo di destinatari costituito da persone socialmente svantaggiate. Essa ha poi rilevato che, nei limiti in cui, in caso di sovracapacità, le società di edilizia residenziale avrebbero potuto essere portate a concedere in locazione alloggi a persone al di fuori di tale gruppo di destinatari, vi era il rischio che gli aiuti di Stato andassero a beneficio anche delle società di edilizia residenziale per tali attività al di fuori dell'ambito del SIEG.

112 A tal riguardo, al punto 39 della lettera ex articolo 17, la Commissione ha affermato quanto segue:

«Inoltre, talvolta, le società di edilizia residenziale hanno una sovracapacità di alloggi di edilizia residenziale sociale. In tal caso esse concedono in locazione tali alloggi ad altri soggetti (ossia famiglie che non sono socialmente svantaggiate). Come affermato in precedenza, la Commissione ritiene che la locazione di alloggi a famiglie che non sono socialmente svantaggiate non possa essere considerata un servizio pubblico».

113 Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, risulta chiaramente dalla lettera ex articolo 17 che la nozione di persone con «redditi relativamente elevati» si riferisce a persone che non possono essere considerate persone socialmente svantaggiate.

114 A tale riguardo, occorre rilevare che risulta dall'estratto della lettera del 6 settembre 2005, citato supra al punto 101, che le autorità dei Paesi Bassi hanno inteso la nozione di persone con «redditi relativamente elevati» come comprendente le famiglie con redditi più elevati rispetto al gruppo di destinatari costituito dalle persone socialmente svantaggiate.

115 Risulta parimenti dalla lettera ex articolo 17, che la Commissione ha ritenuto che la locazione di alloggi di edilizia residenziale a persone con «redditi relativamente elevati» non potesse essere considerata come rientrante nella funzione di servizio pubblico delle società di edilizia residenziale.

116 Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti nell'atto introduttivo del ricorso, la Commissione non ha ritenuto che il semplice fatto che le società di edilizia residenziale svolgano attività commerciali accessorie costituisse un errore manifesto nella definizione del SIEG. La Commissione ha constatato che, a causa della mancanza di una precisa delimitazione del SIEG, vi era il rischio che gli aiuti concessi alle società di edilizia residenziale andassero a beneficio anche delle loro attività accessorie che non sarebbero dunque svolte a condizioni di mercato.

117 Come risulta peraltro dal punto 40 della decisione impugnata, al fine di assicurare la compatibilità del meccanismo di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale con l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione ha ritenuto opportuno limitare l'edilizia residenziale sociale a un gruppo di destinatari costituito da persone svantaggiate o da gruppi socialmente svantaggiati e prevedere che le attività di servizio pubblico e le attività commerciali siano oggetto di una contabilità separata e di controlli adeguati per garantire l'esercizio delle attività commerciali a condizioni di mercato.

118 Ne consegue che le ricorrenti non possono sostenere che la Commissione non avesse dimostrato l'esistenza di un rischio di sovvenzioni incrociate.

119 A tale proposito, riconoscendo nella lettera del 6 settembre 2005 che la locazione di alloggi a famiglie con redditi più elevati rispetto al gruppo di destinatari non era pienamente in linea con i prezzi di mercato, le autorità dei Paesi Bassi hanno ammesso l'esistenza di sovvenzioni incrociate.

120 Inoltre, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, nella lettera ex articolo 17 contenente una valutazione preliminare della Commissione, quest'ultima non aveva bisogno di dimostrare che le attività accessorie delle società di edilizia residenziale beneficiassero effettivamente di aiuti di Stato o che fossero effettivamente avvenute sovvenzioni incrociate. Occorre ricordare che, secondo una

costante giurisprudenza l'esame degli aiuti esistenti può portare solo a una decisione avente efficacia ex nunc. La Commissione può essere indotta a proporre misure opportune solo in quanto considera che il sistema di finanziamento di cui trattasi presenta un rischio di sovracompensazione per il futuro (v. sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione, T-354/05, EU:T:2009:66, punto 166 e giurisprudenza ivi citata).

121 Infine, le ricorrenti sostengono, nella replica, che le società di edilizia residenziale avevano già l'obbligo di tenere una contabilità separata in forza dell'articolo 25 B della Mededingingswet (legge dei Paesi Bassi in materia di concorrenza).

122 Orbene, occorre rilevare che, nella sua lettera del 6 settembre 2005 il governo dei Paesi Bassi menziona il punto della lettera ex articolo 17, in cui è fatto riferimento all'obbligo per le imprese di tenere una contabilità separata, ma non affermano che questo obbligo esiste già nella legislazione per le società di edilizia residenziale. Inoltre, nella lettera del 3 dicembre 2009, tra i provvedimenti che il governo dei Paesi Bassi si è impegnato ad adottare al fine di assicurare la compatibilità del regime di aiuti figura la separazione contabile tra le attività sociali (che beneficiano degli aiuti di Stato) e quelle commerciali (senza aiuti di Stato) in conformità della direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GU 1980, L 195, pag. 35).

123 Infine, come osserva la Commissione, ai sensi dell'articolo 25 D, paragrafo 1, lettera b), della legge dei Paesi in materia di concorrenza, l'obbligo di tenere una contabilità separata, di cui all'articolo 25 B di detta legge, non è applicabile alle imprese incaricate di un SIEG di edilizia residenziale sociale con un fatturato inferiore a EUR 40 milioni. Gli impegni delle autorità dei Paesi Bassi erano quindi volti a estendere tale obbligo a tutte le società di edilizia residenziale.

124 Pertanto il terzo motivo deve essere respinto.

Sul quarto motivo, vertente sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di diritto e ha abusato dei propri poteri richiedendo alle autorità dei Paesi Bassi una nuova definizione di «edilizia residenziale sociale» e sul sesto motivo, vertente sul fatto che la Commissione, richiedendo una definizione specifica del SIEG, ha proceduto a un'erronea interpretazione della decisione 2005/842

125 Con il quarto motivo, le ricorrenti affermano che, tra le misure opportune che la Commissione ha proposto alle autorità dei Paesi Bassi, vi era la richiesta a queste ultime di limitare la definizione di edilizia residenziale sociale a un gruppo specifico di famiglie svantaggiate. Risulterebbe dalla lettera ex articolo 17, in particolare dal riferimento alla decisione della Commissione del 3 luglio 2001, relativa all'aiuto di Stato N 209/01, riguardante la garanzia per prestiti concessi dalla Housing Finance Agency (GU 2002, C 67, pag. 33), che la Commissione avrebbe ritenuto che tale limitazione potesse effettuarsi soltanto con un limite di reddito. Gli Stati membri disporrebbero di un ampio margine di discrezionalità per determinare la portata dei loro SIEG nel settore dell'edilizia residenziale sociale e la Commissione non sarebbe competente ad imporre un criterio relativo alla delimitazione di un gruppo di destinatari.

126 Con il sesto motivo, le ricorrenti fanno valere che l'esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE prevista dalla decisione 2005/842 si applica all'edilizia residenziale sociale, ma non sarebbe soggetta a soglie. Al considerando 16 della decisione 2005/842, la nozione di edilizia residenziale sociale sarebbe definita unicamente con riferimento «a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati», e non in base a un limite di reddito. La Commissione sarebbe incorsa in errore nell'applicazione della decisione 2005/842 considerando che il sistema dei Paesi Bassi di

edilizia residenziale sociale contenesse un errore manifesto in quanto non prevedeva uno specifico limite di reddito. Secondo le ricorrenti, i compiti delle società di edilizia residenziale erano definiti con sufficiente chiarezza nella normativa dei Paesi Bassi.

127 Con questi due motivi, le ricorrenti contestano, in sostanza, alla Commissione di essere incorsa in un errore di diritto, di avere abusato dei propri poteri e di aver violato la decisione 2005/842 richiedendo, nella lettera ex articolo 17, che le autorità dei Paesi Bassi definissero il SIEG dell'edilizia residenziale sociale con riferimento ad un gruppo di destinatari determinato in funzione di un limite di reddito.

128 In limine, occorre ricordare che risulta dall'esame del secondo motivo, e in particolare dalla giurisprudenza citata supra ai punti da 79 a 81, che, sebbene gli Stati membri dispongano di un ampio margine di discrezionalità, la Commissione può rimettere in discussione la definizione del SIEG in caso di errore manifesto. Poiché è stato accertato che la Commissione ha correttamente concluso, nella lettera ex articolo 17, che l'assenza di una definizione sufficientemente chiara del gruppo di destinatari costituito da persone socialmente svantaggiate costituiva un errore manifesto, essa era pertanto competente, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, ad esigere dalle autorità dei Paesi Bassi una limitazione di tale definizione.

129 Nella lettera ex articolo 17, la Commissione ha dichiarato che la definizione del SIEG dell'edilizia residenziale sociale doveva stabilire un legame diretto con le famiglie svantaggiate. Al riguardo, essa ha affermato che la soluzione proposta dalle autorità dei Paesi Bassi consistente nel ridurre il valore massimo degli alloggi che potevano essere considerati «alloggi di edilizia residenziale sociale» non risolveva tale problema.

130 Essa ha poi menzionato la sua decisione del 3 luglio 2001, relativa all'aiuto di Stato N 209/01, a titolo di illustrazione della sua prassi recente in materia di edilizia residenziale sociale. La misura di aiuto oggetto di tale decisione consisteva nella garanzia dello Stato concessa alla Housing Finance Agency (HFA, Agenzia per il finanziamento degli alloggi, Irlanda) nel quadro della sua attività di credito e raccolta fondi destinata alle attività di edilizia residenziale sociale realizzate dagli enti locali. Essa ha affermato che la garanzia di Stato della HFA poteva essere concessa solo a persone che soddisfacevano determinati criteri, vale a dire che avevano bisogno di un prestito, che il loro reddito era al di sotto di una certa soglia e che non avevano accesso a un prestito proveniente da una fonte commerciale. Essa ha constatato che la giustificazione sociale nello statuto del SIEG irlandese era basata su criteri più rigorosi rispetto a quelli applicati nel sistema dei Paesi Bassi.

131 Risulta dunque dalla lettera ex articolo 17 che la Commissione ha menzionato la decisione del 3 luglio 2001 come esempio di definizione di un SIEG nel settore dell'edilizia residenziale sociale facendo esplicitamente riferimento a criteri sociali e famiglie socialmente svantaggiate. Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, la Commissione non ha chiesto alle autorità dei Paesi Bassi di adottare gli stessi criteri, né ha ritenuto che esse potessero definire il SIEG soltanto con riferimento a un limite di reddito.

132 Come rilevano le stesse ricorrenti, la nozione di edilizia residenziale sociale è definita, al considerando 16 della decisione 2005/842, facendo riferimento «a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati». Conformemente a questa decisione, nella lettera ex articolo 17 la Commissione ha soltanto richiesto che la definizione delle attività delle società di edilizia residenziale abbia un legame diretto con le famiglie socialmente svantaggiate.

133 Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, la Commissione non ha considerato nella lettera ex articolo 17 che l'errore manifesto nella definizione del SIEG derivasse dalla mancanza di limite di redditi specifici, bensì che derivasse dalla mancanza di una chiara definizione del gruppo di destinatari. La Commissione si è limitata ad affermare che un criterio relativo al valore massimo degli alloggi non era un criterio soddisfacente.

134 Inoltre, occorre ricordare che sono le stesse autorità dei Paesi Bassi ad aver proposto alla Commissione, nella lettera del 3 dicembre 2009, una nuova definizione di edilizia residenziale sociale basata su un limite di reddito.

135 Ciò è del resto confermato da vari documenti prodotti dalla Commissione in allegato alla controreplica, tra cui due verbali di concertazione, il primo, tra il Ministro dei Paesi Bassi per l'Edilizia abitativa e la Tweede Kamer der Staten-Generaal (Seconda Camera degli Stati generali, Paesi Bassi), datato 31 agosto 2006, concernente le società di edilizia residenziale e il secondo, tra il Ministro degli Affari interni dei Paesi Bassi e la Seconda Camera degli Stati generali, datato 28 ottobre 2010, relativo agli aiuti in favore delle società di edilizia residenziale, in cui i Ministri hanno espressamente indicato che il limite di reddito non era stato imposto dalla Commissione, ma era stato proposto dai Paesi Bassi.

136 L'argomento delle ricorrenti secondo cui, ai sensi della sentenza del 22 ottobre 2008, TV2/Danmark e a./Commissione (T-309/04, T-317/04, T-329/04 e T-336/04, EU:T:2008:457), gli Stati membri possono optare per una definizione qualitativa del SIEG e non possono essere obbligati a limitarlo in termini quantitativi, mediante l'indicazione di un limite di reddito, è pertanto irrilevante.

137 Inoltre, occorre rilevare che la Commissione si è limitata a considerare nella decisione impugnata che tale nuova definizione del SIEG dell'edilizia residenziale sociale soddisfaceva i requisiti di cui alla decisione 2005/842. Tuttavia, non si può escludere che la Commissione avesse approvato anche una definizione del SIEG proposta dalle autorità dei Paesi Bassi sulla base di un criterio diverso dalla limitazione di reddito, qualora tale definizione fosse stata sufficientemente chiara e avesse stabilito un legame diretto con le persone socialmente svantaggiate.

138 Da quanto precede risulta che la Commissione, non avendo richiesto una definizione del SIEG sulla base di un limite di reddito, non è incorsa in errore di diritto, non ha abusato dei propri poteri né ha violato la decisione 2005/842.

139 Pertanto, i motivi quarto e sesto devono essere respinti.

Sul quinto motivo, vertente sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di diritto omettendo di distinguere tra la definizione di un SIEG e la modalità di finanziamento dello stesso

140 Le ricorrenti sostengono che risulta dalla sentenza del 22 ottobre 2008, TV2/Danmark e a./Commissione (T-309/04, T-317/04, T-329/04 e T-336/04, EU:T:2008:457), che occorre operare una distinzione tra la definizione di un SIEG e la sua modalità di finanziamento. La Commissione non avrebbe operato tale distinzione e avrebbe considerato il SIEG come una forma di sovvenzione incrociata di attività commerciali accessorie. Essa avrebbe ritenuto di potersi opporre alla possibilità di sovvenzioni incrociate limitando la definizione del SIEG attraverso l'introduzione di un limite di reddito, in modo che le società di edilizia residenziale non avrebbero potuto utilizzare le risorse messe a loro disposizione nell'ambito del SIEG per offerte di alloggi a famiglie con reddito superiore a tale limite. La Commissione avrebbe dovuto valutare la definizione del SIEG, a prescindere dalle risorse messe a disposizione delle società di edilizia residenziale per l'esecuzione di tale SIEG, e poi esaminare se tali risorse eccedessero quanto è necessario per garantire l'esecuzione del SIEG. La Commissione avrebbe confuso le due questioni nell'intento di opporsi a una sovracompensazione mediante una limitazione del SIEG.

141 In primo luogo, si deve ricordare che, al punto 108 della sentenza del 22 ottobre 2008, TV2/Danmark e a./Commissione (T-309/04, T-317/04, T-329/04 e T-336/04, EU:T:2008:457), citata dalle ricorrenti, il Tribunale ha considerato che un SIEG si definisce, per ipotesi, in relazione all'interesse generale che esso è diretto a soddisfare e non in relazione alle risorse che assicureranno la sua erogazione.

142 Orbene, nel caso di specie, nella lettera ex articolo 17, la Commissione ha informato le autorità dei Paesi Bassi, in un primo tempo, che la definizione del SIEG avrebbe dovuto essere determinata rispetto all'interesse generale perseguito, vale a dire rispetto a criteri sociali, e avrebbe dovuto avere un legame diretto con le famiglie socialmente svantaggiate. È solo in un secondo momento che la Commissione ha esaminato la questione della proporzionalità del finanziamento del SIEG e delle sovvenzioni incrociate.

143 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, la Commissione non ha fatto dipendere la definizione del SIEG dell'edilizia residenziale sociale dalla sua modalità di finanziamento.

144 In secondo luogo, le ricorrenti sostengono erroneamente che la Commissione non avrebbe potuto opporsi a una sovracompensazione o a un'eventuale sovvenzione incrociata limitando la definizione del SIEG.

145 Infatti, affinché un aiuto di Stato sotto forma di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico sia compatibile con il mercato interno, l'articolo 5, paragrafo 1, della decisione 2005/842 precisa che la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole del capitale proprio necessario per l'adempimento di detti obblighi (v. altresì punto 14 della disciplina del 2005).

146 L'articolo 5, paragrafo 2, della decisione 2005/842 stabilisce che i costi da prendere in considerazione comprendono tutti i costi dovuti alla gestione del SIEG e che, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del SIEG, vengono presi in considerazione solo i costi relativi al SIEG (v. altresì punto 16 della disciplina del 2005).

147 Nella lettera ex articolo 17, la Commissione ha precisato, in particolare, che, al fine di superare l'esame della proporzionalità, è necessario che l'aiuto di Stato non ecceda i costi netti della funzione di servizio pubblico, tenuto conto di altri proventi diretti o indiretti ricavati dalla funzione di servizio pubblico. La Commissione ha rilevato che, nel caso di specie, essa doveva accertare, in primo luogo, se i costi e i ricavi derivanti dalle attività di servizio pubblico e non pubblico potessero essere adeguatamente determinati e, in secondo luogo, se il finanziamento fosse proporzionato ai costi netti.

148 Una definizione chiara del SIEG è pertanto necessaria per assicurare il rispetto del requisito della proporzionalità dell'aiuto, vale a dire per garantire che la compensazione concessa non ecceda quanto è necessario per adempiere la funzione di servizio pubblico.

149 Di conseguenza, la Commissione, chiedendo alle autorità dei Paesi Bassi di definire il SIEG dell'edilizia residenziale sociale rispetto a un gruppo di destinatari costituito dalle famiglie socialmente svantaggiate, le ha invitate a stabilire chiaramente i compiti di servizio pubblico per i quali sono state concesse le compensazioni. Tale precisa definizione consentiva quindi di stabilire i costi sostenuti per l'esecuzione del SIEG e di evitare, da un lato, la sovracompensazione e, dall'altro, che le attività svolte dalle società di edilizia residenziale al di fuori dell'ambito del SIEG non beneficino degli aiuti di Stato al fine di evitare le sovvenzioni incrociate.

150 Inoltre, va osservato, al pari della Commissione, che le ricorrenti stesse hanno indicato nell'atto introduttivo del ricorso che la definizione del SIEG è rilevante per accertare se vi sia una sovracompensazione che potrebbe determinare una sovvenzione incrociata.

151 Pertanto, il quinto motivo deve essere respinto.

Sul settimo motivo, vertente sul fatto che la Commissione è incorsa in un errore di valutazione e ha violato l'articolo 5 della decisione 2005/842 non constatando che la modalità di finanziamento dei SIEG fosse manifestamente inidonea

152 Le ricorrenti sostengono che la Commissione ha violato l'articolo 5 della decisione 2005/842, il quale prevede che la compensazione per un SIEG è compatibile con il Trattato se non eccede quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole del capitale proprio necessario per l'adempimento di detti obblighi. Nella lettera ex articolo 17 la Commissione non avrebbe riscontrato una sovracompensazione, né avrebbe dimostrato l'esistenza di un rischio di profitti esorbitanti che avrebbero potuto comportare una sovracompensazione.

153 Essa sarebbe incorsa in un errore di valutazione non esaminando, nella lettera ex articolo 17, l'esistenza di una sovracompensazione nel sistema di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale originario, alla luce della definizione iniziale del SIEG, prima di richiedere una modifica di tale sistema. Nella lettera ex articolo 17 la Commissione non avrebbe potuto richiedere una modifica del sistema di edilizia residenziale sociale in quanto non aveva potuto stabilire, in mancanza di informazioni sufficienti fornite dalle autorità dei Paesi Bassi, quali fossero i costi del SIEG e quale fosse l'importo della compensazione che ricevono le società di edilizia residenziale.

154 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esame degli aiuti esistenti può portare soltanto a misure per il futuro. La Commissione può essere indotta a proporre misure opportune solo in quanto considera che il sistema di finanziamento di cui trattasi presenta un rischio di sovracompensazione per il futuro (v. sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione, T-354/05, EU:T:2009:66, punto 166 e giurisprudenza ivi citata).

155 Alla luce di tali considerazioni, se è possibile che la ricerca, nell'ambito di un esame permanente di un aiuto esistente, di un'eventuale sovracompensazione per il passato possa eventualmente, secondo le circostanze particolari del caso di specie, presentare un interesse per la valutazione della compatibilità di tale aiuto esistente con il mercato interno, resta ciò nondimeno che una siffatta ricerca non è di per sé necessariamente indispensabile per una corretta valutazione della necessità di proporre misure opportune per il futuro e per la determinazione di tali misure. In definitiva, il rischio o l'assenza di rischio di sovracompensazione per il futuro dipende essenzialmente dalle modalità concrete del regime di finanziamento stesso e non dalla circostanza che tale regime abbia comportato, in pratica, una sovracompensazione nel passato (sentenza dell'11 marzo 2009, TF1/Commissione, T-354/05, EU:T:2009:66, punto 167).

156 Da tale giurisprudenza risulta che, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la Commissione non era tenuta a dimostrare l'esistenza di una sovracompensazione nel sistema di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale originario.

157 Inoltre, nella lettera ex articolo 17 la Commissione ha constatato, per quanto riguarda la proporzionalità del finanziamento, che poiché le autorità dei Paesi Bassi non hanno potuto fornire informazioni sui costi aggiuntivi sostenuti dalle società di edilizia residenziale per le attività di servizio pubblico, né sul valore preciso dei provvedimenti statali, le era impossibile stabilire se esistesse o meno una sovracompensazione dei costi netti del servizio pubblico.

158 Essa ha altresì rilevato che, con la locazione commerciale delle capacità di alloggi di edilizia residenziale sociale in eccesso che erano finanziati dagli aiuti di Stato, le società di edilizia residenziale avrebbero falsato la concorrenza nel mercato immobiliare offrendo alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato e investendo i proventi che ne derivavano in altre attività commerciali.

159 A tal riguardo, è opportuno ricordare che la lettera ex articolo 17 costituisce solo la prima fase della procedura, che non contiene alcuna valutazione finale sulla compatibilità dell'aiuto esistente. Le autorità dei Paesi Bassi, in risposta a tale lettera, erano in grado di fornire ulteriori informazioni atte a dimostrare l'assenza di sovracompensazione e la compatibilità del sistema originario con l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

160 Orbene, nella loro lettera del 6 settembre 2005 le autorità dei Paesi Bassi hanno osservato che tutte le operazioni tra le società di edilizia residenziale e le loro controllate commerciali avrebbero dovuto essere effettuate a condizioni di mercato e che, secondo il governo dei Paesi Bassi, ne conseguiva che le risorse pubbliche destinate al gruppo sociale dei destinatari non avrebbero potuto essere utilizzate per le attività commerciali. Risulta dall'estratto di tale lettera menzionata supra al punto 101 che le autorità dei Paesi Bassi, lungi dal contestare l'esistenza di un rischio di sovracompensazione, hanno invece riconosciuto la necessità di adottare misure, prevedendo tra l'altro l'obbligo di tenere una contabilità separata, al fine di limitare l'assegnazione dell'aiuto di Stato alle attività destinate al gruppo di destinatari costituito dalle persone svantaggiate.

161 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, risulta da una lettera ex articolo 17 che una precisa definizione del SIEG non costituiva l'unica misura volta ad evitare che una sovracompensazione andasse a vantaggio delle attività commerciali. Al fine di determinare i costi e i ricavi relativi al servizio pubblico e di evitare che una sovracompensazione del SIEG sia utilizzata per finanziare le attività commerciali delle società di edilizia residenziale, la Commissione ha infatti ricordato che, ai sensi della direttiva 80/723, queste ultime dovevano tenere una contabilità separata.

162 A tale riguardo, si deve rilevare che l'articolo 5, paragrafo 5, della decisione 2005/842 prevede altresì che, «[q]ualora un'impresa svolga sia attività che rientrano nell'ambito del [SIEG] che attività che ne esulano, dalla contabilità interna risultano tuttavia distintamente i costi e i ricavi derivanti dal [SIEG] e quelli degli altri servizi, nonché i parametri di imputazione dei costi e delle entrate».

163 Inoltre, la giurisprudenza citata dalle ricorrenti secondo la quale il controllo del carattere proporzionato della compensazione per l'esecuzione di una missione SIEG, quale accertata con un atto di portata generale, si limita a verificare se la compensazione prevista sia necessaria affinché la missione SIEG di cui trattasi possa essere assolta in condizioni economicamente accettabili (sentenza del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, T-289/03, EU:T:2008:29, punto 222), non è rilevante nel caso di specie. È sufficiente ricordare infatti che la Commissione ha affermato, nella lettera ex articolo 17, che, in assenza di una definizione sufficientemente precisa del SIEG e di informazioni sufficienti fornite dalle autorità olandesi, essa non era in grado di determinare i costi e le entrate derivanti dal SIEG e, di conseguenza, di valutare il carattere proporzionato della compensazione.

164 Pertanto, il settimo motivo deve essere respinto.

Sull'ottavo motivo, vertente sul fatto che la Commissione è incorsa in uno sviamento della procedura di valutazione dei regimi di aiuto esistenti, richiedendo, sulla base di detta procedura, un elenco tassativo degli edifici qualificabili come «immobili sociali»

165 Le ricorrenti sostengono che la Commissione è incorsa in uno sviamento della procedura relativa agli aiuti esistenti e ha oltrepassato i limiti dei propri poteri approvando un elenco tassativo di edifici qualificabili come «immobili sociali». Secondo le ricorrenti, la Commissione non avrebbe potuto svolgere una valutazione da cui scaturisca che i progetti non inclusi nell'elenco non possono più essere qualificati come «immobili sociali».

166 Esse sostengono che tale approvazione non rientra nell'ambito di competenza della Commissione e osservano che la Commissione non ha fatto raccomandazioni riguardanti la definizione dell'edilizia residenziale sociale né nella lettera ex articolo 17 né nelle proposte di opportune misure. La

Commissione si sarebbe limitata a osservare che gli immobili presenti nell'elenco hanno un'evidente funzione sociale, senza indicare le ragioni per cui detta funzione non si applicherebbe ad altri immobili. La Commissione non avrebbe esaminato la definizione iniziale dei compiti delle società di edilizia residenziale per quanto riguarda gli immobili sociali e, pertanto, non avrebbe potuto decidere che tale definizione presentava carenze che richiedevano una definizione più limitativa di tali compiti.

167 Si deve rilevare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha rilevato che tra le attività di interesse generale delle società di edilizia residenziale figurano la costruzione e la concessione in locazione di immobili di interesse generale. Le società di edilizia residenziale ricevono aiuti di Stato per coprire i costi degli investimenti e concedono in locazione tali immobili a enti pubblici o organizzazioni non governative che forniscono servizi pubblici o attività senza scopo di lucro, a esclusione di qualsiasi attività commerciale. Essa ha rilevato che i beneficiari degli aiuti di Stato sono, anzitutto, le società di edilizia residenziale, successivamente, gli operatori che svolgono attività in tali immobili e, infine, i cittadini che si avvalgono dei servizi offerti.

168 Nella decisione impugnata, la Commissione ha elencato gli impegni assunti dalle autorità dei Paesi Bassi, nella loro lettera del 3 dicembre 2009, relativi alle attività delle società di edilizia residenziale consistenti nella costruzione e nella concessione in locazione di immobili di interesse generale. Tali impegni sono descritti come segue:

«Gli immobili di interesse generale comprendono case della collettività e del cittadino, centri sanitari, centri di accoglienza per donne, centri di assistenza per gli anziani, centri culturali, sportivi ecc. Tali edifici sono detenuti e gestiti da società di edilizia residenziale e sono concessi in locazione a organizzazioni non governative o a enti pubblici. Si applicano le seguenti condizioni:

n) Solo i locali realmente al servizio dell'interesse generale e che contribuiscono alla vita della comunità, ad esempio, centri comunitari, case della collettività e del cittadino, associazioni giovanili ecc. possono ricevere aiuti. Un elenco quasi esaustivo dei locali che possono essere qualificati come immobili di interesse generale sarà stilato mediante atto amministrativo, ed è accluso come allegato alla presente decisione.

o) Le società di edilizia residenziale dovranno concedere in locazione tali immobili in cambio di un canone di locazione inferiore rispetto ai canoni di locazione praticati sul mercato, di modo che il vantaggio ottenuto dalle società di edilizia residenziale si riflette sulle organizzazioni sociali che svolgono le loro attività nell'immobile.

(…)».

169 La Commissione ha constatato che l'elenco dei locali che possono essere qualificati come immobili di interesse generale, accluso come allegato alla decisione impugnata, dimostrava chiaramente che tutte le attività svolte in tali locali costituivano effettivamente attività di interesse generale. Essa ha ricordato che poiché le società di edilizia residenziale sono tenute ad applicare ai propri locatari canoni moderati, i vantaggi a esse conferiti si riflettevano sui locatari che erano fornitori di servizi pubblici o organizzazioni senza scopo di lucro. Essa ha rilevato che gli aiuti perseguivano obiettivi definiti stricto sensu e in modo specifico, come dimostrava l'elenco preciso degli immobili con una finalità sociale, e ha ritenuto che tutti i progetti commerciali fossero esclusi dal regime di aiuti.

170 Occorre rilevare che l'elenco dei «locali che possono essere qualificati come immobili di interesse generale» allegato alla decisione impugnata è stato stilato dalle autorità dei Paesi Bassi, cosa che le ricorrenti non contestano.

171 La Commissione ha ritenuto che tale elenco, unitamente ad altri impegni assunti dalle autorità dei Paesi Bassi, consentisse di rispondere al timore, espresso nel corso del procedimento, che attività commerciali non beneficino di aiuti di Stato.

172 Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, è per rispondere alle preoccupazioni della Commissione, espresse nell'ambito della procedura di cooperazione, in merito al rischio che gli aiuti concessi per il finanziamento del SIEG non siano fruiti da edifici in cui si svolgono attività commerciali, che le autorità dei Paesi Bassi hanno proposto un elenco degli edifici con una finalità sociale.

173 A tal proposito, nella lettera inviata il 12 giugno 2009 al presidente della Seconda Camera degli Stati generali, il Ministro dei Paesi Bassi per l'edilizia abitativa ha dichiarato che la Commissione nutriva dubbi riguardo alla concessione di aiuti di Stato per la costruzione e locazione di immobili sociali. Egli ha dichiarato quanto segue:

«Ritengo che sia importante che l'aiuto di Stato rimanga a disposizione al fine di costruire e concedere in locazione immobili sociali. A tal fine, durante la concertazione con la [Commissione], descriverò in modo più preciso la nozione di immobile sociale per operare una chiara distinzione con un edificio utilizzato principalmente per fini commerciali».

174 Da quanto precede risulta che la valutazione della Commissione, relativa agli aiuti concessi alle società di edilizia residenziale per la costruzione e la concessione in locazione di immobili di interesse generale, è conforme al procedimento di esame degli aiuti esistenti di cui agli articoli da 17 a 19 del regolamento n. 659/1999.

175 Infine, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui l'approvazione di tale elenco comporta che i progetti che non sono ivi inseriti non possono più essere qualificati come immobili sociali, è sufficiente rilevare che non spetta alla Commissione, ma alle autorità dei Paesi Bassi, nei loro impegni, definire quali siano i locali che possono essere qualificati come immobili di interesse generale e, di conseguenza, quelli che non possono essere qualificati come tali. Non spettava alla Commissione, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, indicare perché la funzione sociale non si applicherebbe ad altri immobili.

176 Pertanto, l'ottavo motivo deve essere respinto.

177 Dalle considerazioni sin qui svolte emerge che i ricorsi sono respinti.

Sulle spese

178 Conformemente all'articolo 219 del regolamento di procedura del Tribunale, nelle decisioni del Tribunale pronunciate dopo l'annullamento e il rinvio, il medesimo provvede sulle spese relative, da un lato, ai procedimenti instaurati dinanzi ad esso e, dall'altro, al procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte.

179 Dal momento che nelle sentenze del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-132/12 P, EU:C:2014:100), del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-133/12 P, EU:C:2014:105), del 15 marzo 2017, Stichting Woonlinie e a./Commissione (C-414/15 P, EU:C:2017:215), e del 15 marzo 2017, Stichting Woonpunt e a./Commissione (C-415/15 P, EU:C:2017:216), la Corte ha riservato le spese, spetta al Tribunale pronunciarsi altresì, nella presente sentenza, sulle spese relative a tali procedimenti di impugnazione.

180 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, risultate soccombenti, sopporteranno le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione e dall'IVBN, conformemente alla domanda di queste ultime.

181 Il Regno del Belgio, intervenuto nella controversia, sopporterà le proprie spese ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) I ricorsi sono respinti.

2) La Stichting Woonlinie, la Woningstichting Volksbelang e la Stichting Woonstede sono condannate a sopportare le proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea nelle cause T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P e C-414/15 P, nonché quelle sostenute dalla Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) nelle cause T-202/10, T-202/10 RENV e T-202/10 RENV II.

3) La Stichting Woonpunt, la Woningstichting Haag Wonen e la Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl sono condannate a sopportare le proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione nelle cause T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P e C-415/15 P, nonché quelle sostenute dall'IVBN nelle cause T-203/10, T-203/10 RENV e T-203/10 RENV II.

4) Il Regno del Belgio è condannato a sopportare le proprie spese.

Collins Kancheva Barents

Passer De Baere

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 novembre 2018.

Firme