Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

19 marzo 2015 *

«Rinvio pregiudiziale — Aiuto di Stato — Articolo 107, paragrafo 1, TFUE — Nozione di "aiuto di Stato" — Aiuto in materia di alloggi, concesso prima dell'adesione dell'Ungheria all'Unione europea, a favore di determinate categorie di nuclei familiari — Liquidazione dell'aiuto da parte di istituti di credito in cambio di una garanzia statale — Articolo 108, paragrafo 3, TFUE — Misura che non è stata preventivamente notificata alla Commissione europea — Illegittimità»

Nella causa C-672/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Fővárosi Törvényszék (Ungheria), con decisione del 30 luglio 2013, pervenuta in cancelleria il 17 dicembre 2013, nel procedimento

OTP Bank Nyrt

contro

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da A. Borg Barthet, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, E. Levits e F. Biltgen (relatore), giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 novembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

— per la OTP Bank Nyrt, da P. Nagy, ügyvéd;

— per il governo ungherese, da M.Z. Fehér e G. Koós, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da K. Talabér-Ritz e L. Flynn, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: l'ungherese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la OTP Bank Nyrt (in prosieguo: la «OTP Bank»), istituto di credito ungherese, e, dall'altro, il Magyar Állam (in prosieguo: lo «Stato ungherese») e il Magyar Államkincstár (in prosieguo: l'«Erario pubblico ungherese») in merito ad una domanda di rimborso a titolo di una garanzia concessa dallo Stato ungherese alla OTP Bank.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Conformemente al suo articolo 2, paragrafo 2, il Trattato tra il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (Stati membri dell'Unione europea) e la Repubblica ceca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica d'Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia e la Repubblica slovacca relativo all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica d'Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 17; in prosieguo: il «Trattato di adesione») è entrato in vigore il 1º maggio 2004.

4 Secondo l'articolo 1, paragrafo 2, del Trattato di adesione, le condizioni di ammissione e gli adattamenti che ne derivano per i Trattati sui quali è fondata l'Unione sono contenuti nell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«Atto di adesione»).

5 L'articolo 22 dell'Atto di adesione che, al pari delle altre disposizioni di quest'ultimo, costituisce parte integrante del Trattato di adesione, dispone che le misure elencate nell'allegato IV di tale atto sono applicate alle condizioni previste in detto allegato.

6 Al punto 3, recante il titolo «Politica della concorrenza», l'allegato IV dell'Atto di adesione prevede quanto segue:

> «1. I seguenti regimi di aiuti e gli aiuti individuali istituiti in un nuovo Stato membro prima della data di adesione e ancora applicabili successivamente a detta data sono da considerare, dopo l'adesione, come aiuti esistenti ai sensi dell'articolo [108], paragrafo 1, [TFUE]:
>
> a) misure di aiuto istituite prima del 10 dicembre 1994;
>
> b) misure di aiuto elencate nell'appendice del presente allegato;

c) misure di aiuto che anteriormente alla data di adesione sono state valutate dall'autorità di controllo degli aiuti di Stato del nuovo Stato membro e giudicate compatibili con l'acquis e nei cui confronti la Commissione non ha sollevato obiezioni sulla compatibilità della misura con il mercato comune, ai sensi della procedura di cui al punto 2.

Tutte le misure ancora applicabili dopo la data dell'adesione che costituiscono un aiuto di Stato e che non soddisfano le condizioni sopra elencate sono considerate, dalla data di adesione, nuovi aiuti ai fini dell'applicazione dell'articolo [108], paragrafo 3, [TFUE]».

7 Il regolamento (CEE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006 (GU L 363, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 659/1999»), al suo articolo 1, recante il titolo «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

a) "aiuti": qualsiasi misura che risponda a tutti i criteri stabiliti all'articolo [107], paragrafo 1, [TFUE];

b) "aiuti esistenti":

i) fatti salvi (...) l'allegato IV, punto 3, e l'appendice di detto allegato dell'atto di adesione (...), tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore;

ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;

iii) gli aiuti che si suppongono autorizzati a norma dell'articolo 4, paragrafo 6, del presente regolamento o anteriormente al presente regolamento, ma secondo la procedura in esso prevista;

iv) gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 15;

v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione;

c) "nuovi aiuti": tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

d) "regime di aiuti": 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;

e) "aiuti individuali": gli aiuti non concessi nel quadro di un regime di aiuti e gli aiuti soggetti a notifica concessi nel quadro di un regime;

f) “aiuti illegali”: i nuovi aiuti attuati in violazione dell’articolo [108], paragrafo 3, [TFUE];

(...)».

Il diritto ungherese

8 In forza dei poteri accordati dalle leggi di bilancio della Repubblica d’Ungheria per gli anni dal 2000 al 2002, il governo di tale Stato membro ha adottato il decreto governativo n. 12/2001, del 31 gennaio 2001, relativo agli aiuti destinati a favorire l’accesso all’alloggio (*Magyar Közlöny* 2001/11; in prosieguo: il «decreto del 2001»).

9 L’articolo 24, paragrafo 1, di tale decreto, contenuto nel capo VII di quest’ultimo, prevedeva che agli istituti di credito spettasse concedere e corrispondere i prestiti previsti ai capi da II a VI di detto decreto, determinare le modalità dei rimborsi e degli aiuti nonché liquidarne gli importi nell’ambito della rendicontazione ai fini del bilancio generale, e ciò indipendentemente da chi fosse il costruttore, il promotore o il venditore.

10 A termini dell’articolo 24, paragrafo 15, del medesimo decreto:

«L’istituto di credito conclude un contratto con il ministro e con l’Erario pubblico relativamente al versamento degli aiuti e degli anticipi ai sensi del paragrafo 11 e al sistema di liquidazione, nonché alla rendicontazione necessaria ai fini del controllo finanziario. L’istituto di credito è autorizzato a procedere alla liquidazione degli aiuti e degli anticipi a seguito della conclusione di tale contratto».

11 A norma dell’articolo 25, paragrafi 1 e 2, del decreto del 2001:

«1) Se il richiedente, al fine di procurarsi un alloggio, ha altresì fruito dell’aiuto alla costruzione previsto all’articolo 5, paragrafo 4, lo Stato rimborsa all’istituto di credito l’80% della somma del prestito, come stabilito in base all’articolo 13, paragrafo 1, versato dall’istituto di credito e divenuto irrecuperabile a norma delle disposizioni della legge di contabilità, degli interessi e delle spese su tale prestito, che non possono eccedere la metà del capitale di detto prestito.

2) Lo Stato rimborsa all’istituto di credito la somma del capitale, degli interessi e delle spese del prestito versato in forma di anticipi dall’istituto di credito a norma dell’articolo 5/A e divenuto irrecuperabile ai sensi delle disposizioni della legge di contabilità».

12 L’articolo 25/C del decreto del 2001, introdotto dall’articolo 10 del decreto governativo n. 257/2011, del 6 dicembre 2011 (in prosieguo: il «decreto del 2011»), dispone quanto segue:

«Gli obblighi di rimborso dello Stato di cui all’articolo 25, paragrafi 1 e 2, del decreto [del 2001] non sono esigibili se sono relativi a contratti di prestito conclusi il 1° maggio 2004 o in data successiva».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Il 15 settembre 2008 il Ministero delle Amministrazioni locali, l’Erario pubblico e la OTP Bank hanno stipulato un contratto di mandato in base all’articolo 24, paragrafo 15, del decreto del 2001.

14 In forza del capo I, punto I, del contratto summenzionato, il Ministero delle Amministrazioni locali ha conferito alla OTP Bank, ai fini dell’attuazione del medesimo decreto, il compito di effettuare le operazioni di liquidazione degli aiuti di Stato in materia di alloggi. In questo contesto la OTP Bank ha svolto le seguenti operazioni: valutare le domande dei richiedenti l’aiuto in materia di alloggio e i prestiti immobiliari sovvenzionati, corrispondere gli aiuti alle condizioni previste dal decreto del 2001,

garantire che sia effettuata l'iscrizione nel registro catastale delle ipoteche in favore dello Stato nonché dei divieti di cessione e di costituzione di onere, procedere alla contabilizzazione nel bilancio degli importi concessi a titolo degli aiuti in materia di alloggio e comunicare i dati conformemente alle disposizioni del decreto stesso.

15 Quale corrispettivo per lo svolgimento di tali adempimenti, la OTP Bank percepiva il rimborso delle spese previsto al capo II, punto 5, del contratto di mandato del 15 settembre 2008, ossia l'1,5% degli importi accordati a titolo dell'aiuto in materia di alloggio e il 3% degli importi fissati in contratti per la concessione di un prestito versato in forma di anticipi, dell'aiuto in materia di alloggio per i giovani e dell'aiuto concesso a titolo del vecchio regime di rimborso d'imposta.

16 A termini dell'articolo 25, paragrafo 1, del decreto del 2001, in vigore all'epoca della conclusione del contratto di mandato del 15 settembre 2008, ossia prima della sua modifica ad opera del decreto del 2011, lo Stato ungherese era altresì tenuto, a determinate condizioni, a rimborsare all'istituto di credito l'80% della somma del prestito, versato da tale istituto di credito e divenuto irrecuperabile a norma delle disposizioni della legge di contabilità, degli interessi e delle spese su tale prestito.

17 L'articolo 25, paragrafo 2, del decreto del 2001 prevedeva che lo Stato dovesse inoltre garantire il rimborso all'istituto di credito della somma del capitale, degli interessi e delle spese del prestito versato in forma di anticipi dall'istituto di credito a norma dell'articolo 5/A e divenuto irrecuperabile.

18 LA OTP Bank ha più volte invitato, inutilmente, lo Stato ungherese a dare esecuzione al suddetto contratto di mandato quanto al terzo trimestre del 2009 e ai trimestri degli anni successivi. Lo Stato ungherese ha contestato tale obbligo, invocando le disposizioni dell'articolo 25/C del decreto del 2001 introdotte dal decreto del 2011. Secondo lo Stato ungherese, infatti, tale modifica lo avrebbe sollevato dagli obblighi di cui all'articolo 25, paragrafi 1 e 2, del decreto del 2001 relativamente ai contratti di prestito stipulati successivamente al 1º maggio 2004.

19 In tale contesto, la OTP Bank ha presentato un ricorso dinanzi alla Fővárosi Törvényszék (Tribunale di Budapest) per ottenere la condanna dello Stato ungherese al pagamento di una somma pari a fiorini ungheresi (HUF) 1 261 506 204, aumentata degli interessi e delle spese, e la pronuncia di una decisione che fosse opponibile all'Erario pubblico. Secondo la OTP Bank, lo Stato ungherese, a seguito dell'adozione dell'articolo 25/C del decreto del 2001, avrebbe oltretutto reso impossibile l'esecuzione del contratto di mandato del 15 settembre 2008 e, in tal modo, avrebbe risolto unilateralmente lo stesso contratto. Per questo motivo, la OTP Bank ha altresì richiesto una rendicondazione relativa ai servizi forniti in esecuzione di tale contratto, in forza a dell'articolo 479, paragrafo 3, del codice civile.

20 Lo Stato ungherese e l'Erario pubblico hanno chiesto il rigetto del ricorso della OTP Bank, sostenendo che la modifica del decreto del 2001 tramite il decreto del 2011 era necessaria, in quanto la garanzia fornita dallo Stato ungherese a termini dell'articolo 25, paragrafi 1 e 2, del decreto del 2001 (in prosieguo: la «garanzia statale») configura un aiuto di Stato vietato in forza del diritto dell'Unione. Pertanto, adottando il decreto del 2011, lo Stato ungherese avrebbe unicamente inteso rendere il diritto ungherese conforme al diritto dell'Unione.

21 Il ricorso della OTP Bank è stato respinto dalla Fővárosi Törvényszék. La Fővárosi Ítélőtábla (Corte d'appello di Budapest) ha annullato tale decisione, affermando al contempo l'eventuale opportunità di verificare la compatibilità del presunto aiuto di Stato in parola con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, ed ha rinviato il procedimento dinanzi alla Fővárosi Törvényszék.

22 Dinanzi alla Fővárosi Törvényszék, chiamata nuovamente a pronunciarsi sul procedimento, la OTP Bank sostiene che, qualora tale giudice dovesse ritenere che la garanzia statale sia riconducibile all'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, esso sarebbe tenuto a chiedere alla Corte se, in base al diritto dell'Unione, tale garanzia sia compatibile con il mercato interno, in

particolare tenendo conto dell'eccezione relativa gli aiuti aventi carattere sociale di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), TFUE e della circostanza che i beneficiari della forma di aiuto in esame sarebbero dei singoli e non gli istituti di credito.

23 Secondo la Fővárosi Törvényszék, per risolvere la controversia di cui essa è investita, è necessaria un'interpretazione del diritto dell'Unione. Infatti, se detta garanzia non è un aiuto di Stato vietato o, altrimenti detto, la stessa costituisce, ai sensi dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, un aiuto compatibile con il mercato interno, potrebbe eventualmente risultare che lo Stato ungherese abbia risolto il contratto di mandato di cui trattasi senza alcun valido fondamento in punto di diritto.

24 Ciò premesso, la Fővárosi Törvényszék ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se si debba considerare come aiuto di Stato e, in caso affermativo, come compatibile con il mercato interno una garanzia statale accordata prima dell'adesione dell'Ungheria all'Unione europea nell'ambito del decreto [del 2001].

2) Nell'ipotesi in cui la garanzia statale accordata nell'ambito di detto decreto risultasse incompatibile con il mercato interno, come si possa porre rimedio, sulla base del diritto dell'Unione, alle eventuali violazioni arrecate agli interessi delle persone coinvolte».

Sulla ricevibilità

25 Il governo ungherese e la Commissione sollevano dubbi quanto alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale o, quantomeno, dell'una o dell'altra delle questioni poste.

26 A questo proposito occorre anzitutto ricordare che, nell'ambito del procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE, spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di rendere la propria decisione, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a pronunciarsi (v., in particolare, sentenza Bruno e a., C-395/08 e C-396/08, EU:C:2010:329, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

27 Secondo costante giurisprudenza della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della controversia principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenze van der Weerd e a., da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 22, nonché Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 27).

28 Pertanto, solo in ipotesi eccezionali spetta alla Corte esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale (v., in tal senso, sentenza PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punto 39). Infatti, lo spirito di collaborazione che deve presiedere al funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che, dal canto suo, il giudice nazionale tenga presente la funzione assegnata alla Corte, che è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche (sentenza Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

29 Occorre poi sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, benché non spetti a quest'ultima pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento ex articolo 267 TFUE, sulla compatibilità di norme di diritto interno con il diritto dell'Unione né interpretare disposizioni legislative o regolamentari nazionali, essa, tuttavia, è competente a fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione che gli consentano di risolvere la controversia sottoposta alla sua cognizione (v., in particolare, sentenza Paint Graphos e a., da C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

30 Più precisamente, la Corte ha già dichiarato che la competenza della Commissione ad esaminare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune non osta a che un giudice nazionale sottoponga alla Corte stessa una questione pregiudiziale sull'interpretazione della nozione di aiuto (sentenza DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punto 15). Pertanto, la Corte può in particolare fornire al giudice del rinvio gli elementi di interpretazione di diritto dell'Unione che gli consentano di stabilire se una misura nazionale possa essere qualificata come «aiuto di Stato» ai sensi di tale diritto (v., in tal senso, sentenza Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

31 Infatti, ai giudici nazionali possono essere sottoposte controversie nelle quali sono tenuti a interpretare e applicare la nozione di aiuto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in particolare al fine di stabilire se una misura statale dovesse o meno essere soggetta al procedimento di controllo preventivo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e, eventualmente, se lo Stato membro interessato abbia adempiuto tale obbligo (v., in tal senso, sentenza P, C-6/12, EU:C:2013:525, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

32 Infine, e dato che, come risulta dal punto 29 della presente sentenza, spetta alla Corte fornire al giudice del rinvio una risposta utile, essa deve, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenza Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

33 Alla luce di quanto precede, e allo scopo di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre riformulare le due questioni, le quali devono essere esaminate congiuntamente, nel senso che il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la garanzia statale possa essere qualificata come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, in caso di risposta affermativa, se la medesima fosse soggetta all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e, eventualmente, quali sarebbero le conseguenze derivanti dall'inosservanza di tale obbligo.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

34 Per quanto attiene al controllo del rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi posti a loro carico dagli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, occorre preliminarmente ricordare il modo in cui le disposizioni di quest'ultima norma si articolano tra loro nonché i poteri e le responsabilità che dette disposizioni attribuiscono alla Commissione, da un lato, e agli Stati membri, dall'altro.

35 L'articolo 108 TFUE istituisce procedimenti distinti a seconda che gli aiuti siano esistenti o nuovi. Mentre i nuovi aiuti, in conformità all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, devono essere preliminarmente notificati alla Commissione e non vi si può dare esecuzione prima che il procedimento abbia condotto ad una decisione finale, gli aiuti esistenti, a norma dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, possono essere regolarmente erogati fintantoché la Commissione non li abbia dichiarati incompatibili con il mercato comune (sentenza P, EU:C:2013:525, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

36 Nell'ambito del sistema di controllo descritto, la Commissione ed i giudici nazionali esercitano competenze e poteri distinti (sentenza Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, punto 14).

37 Conformemente alla giurisprudenza citata al punto 31 della presente sentenza, a detti giudici possono essere sottoposte controversie nelle quali sono tenuti a interpretare e applicare la nozione di aiuto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in particolare al fine di stabilire se una misura statale dovesse o meno essere soggetta al procedimento di controllo preventivo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Qualora tali giudici giungano alla conclusione che effettivamente la misura interessata avrebbe dovuto essere preventivamente notificata alla Commissione, essi la devono dichiarare illegale. Invece, i medesimi giudici non sono competenti a statuire sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, atteso che tale controllo rientra nella competenza esclusiva della Commissione (v., in tal senso, sentenza P, EU:C:2013:525, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

Nel merito

38 Tenuto conto degli elementi sopra illustrati, e al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre, in primo luogo, stabilire se la misura di cui trattasi nel procedimento principale configuri un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 TFUE. A tale scopo è necessario fornire al giudice del rinvio i necessari elementi d'interpretazione delle condizioni alle quali l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE subordina la qualificazione di una misura nazionale come aiuto di Stato, vale a dire il finanziamento di tale misura da parte dello Stato o con risorse statali; la selettività di una simile misura, nonché l'incidenza sugli scambi tra Stati membri e la distorsione della concorrenza che ne risulta. Queste tre condizioni devono pertanto essere qui di seguito esaminate.

Sulla condizione relativa ad un finanziamento della misura da parte dello Stato o con risorse statali

39 L'articolo 107, paragrafo 1, CE riguarda gli «aiuti concessi dallo Stato, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma».

40 Secondo costante giurisprudenza della Corte, il concetto di aiuto è più ampio di quello di sovvenzione poiché esso vale a designare non soltanto prestazioni positive, come le sovvenzioni stesse, ma anche gli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni nel senso stretto del termine, hanno la stessa natura e producono identici effetti (v., in particolare, sentenza Cassa di Risparmio di Firenze e a., C-222/04, EU:C:2006:8, punto 131 e giurisprudenza ivi citata).

41 Per quanto riguarda il procedimento principale, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, da un lato, la garanzia statale era prevista nel contratto di mandato stipulato il 15 settembre 2008 tra il Ministero delle Amministrazioni locali, l'Erario pubblico e la OTP Bank, sulla base dell'articolo 24, paragrafo 15, del decreto del 2001.

42 Dall'altro lato, in occasione dei richiami trimestrali alla garanzia statale, gli istituti di credito hanno trasmesso le loro richieste al Ministero delle Amministrazioni locali o al Ministero dell'Economia, i quali hanno loro concesso gli aiuti e gli anticipi richiesti imputandoli sui crediti del bilancio generale assegnati agli «Altri aiuti in materia di alloggio», nella contabilità gestita dall'Erario pubblico.

43 Ne consegue che la garanzia statale configura un aiuto concesso dallo Stato ovvero mediante risorse dello Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Sulla condizione relativa al carattere selettivo dell'aiuto

44 L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE concerne gli aiuti che «favoriscano talune imprese o talune produzioni», cioè gli aiuti selettivi.

45 Occorre quindi stabilire se la garanzia statale sia atta a favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre imprese che si trovino, rispetto all'obiettivo della misura di cui trattasi, in un'analoga situazione di fatto e di diritto.

46 In via preliminare, va rilevato che il decreto del 2001, in base al quale la suddetta garanzia è stata concessa, disciplina gli aiuti destinati a favorire l'accesso all'alloggio di determinate categorie di nuclei familiari. Infatti, l'articolo 24, paragrafo 1, di tale decreto prevede che spetti agli istituti di credito concedere e versare i prestiti e determinare le modalità dei rimborsi e degli aiuti. In cambio, l'articolo 25, paragrafi 1 e 2, del suddetto decreto conferisce la garanzia in esame agli istituti di credito interessati.

47 Secondo la giurisprudenza della Corte, quando un aiuto viene concesso sotto forma di garanzia, è essenziale, per i giudici nazionali, identificarne i beneficiari, che possono essere vuoi il mutuatario vuoi il mutuante o, in taluni casi, entrambi congiuntamente (v., in tal senso, sentenza Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punto 37).

48 Nella fattispecie in esame, come risulta dal punto 46 della presente sentenza, il decreto del 2001 prevede che spetti agli istituti di credito attuare il decreto medesimo e, quindi, beneficiare della garanzia statale. La misura in questione risulta pertanto favorire esclusivamente il settore degli istituti di credito.

49 Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, un aiuto può essere selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE anche qualora riguardi tutto un settore economico (v. segnatamente, in tal senso, sentenze Belgio/Commissione, C-75/97, EU:C:1999:311, punto 33, nonché Paint Graphos e a., EU:C:2011:550, punto 53).

50 Pertanto, la garanzia statale può essere considerata di natura selettiva. La circostanza che, eventualmente, della stessa fruiscano anche beneficiari diversi dagli istituti di credito, quali, nel caso specifico, taluni nuclei familiari i cui redditi non consentono, da soli, di pianificare l'acquisto di un bene immobile, non rimette in discussione tale rilievo, sufficiente ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

51 Si deve tuttavia evidenziare che, in occasione della discussione svoltasi all'udienza dinanzi alla Corte, è stata menzionata una modifica del decreto del 2001, intervenuta nel corso del 2008, che avrebbe esteso ad altri operatori economici la possibilità di attuare il suddetto decreto.

52 Trattandosi di una questione di fatto, è al giudice del rinvio che in definitiva compete verificare l'autenticità di tali elementi e valutare se essi siano tali da rimettere in questione il carattere selettivo della garanzia statale.

Sulle condizioni relative all'incidenza della misura sugli scambi tra Stati membri e sulla distorsione della concorrenza che ne può risultare

53 L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE vieta gli aiuti che incidano sugli scambi tra Stati membri e che falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

54 Ai fini della qualificazione di una misura nazionale quale aiuto di Stato, non deve dimostrarsi un'incidenza effettiva dell'aiuto di cui trattasi sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma occorre solo verificare se detto aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (sentenze Italia/Commissione, C-372/97, EU:C:2004:234, punto 44, e Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punto 54).

55 In particolare, quando un aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto a quella di altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi intracomunitari, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto (v. sentenza Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

56 A tal fine non è necessario che l'impresa beneficiaria partecipi direttamente agli scambi intracomunitari. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto a un'impresa, l'attività interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di penetrare tale mercato ne sono diminuite. Inoltre, il rafforzamento della posizione di un'impresa che sino a quel momento non partecipava a scambi intracomunitari può collocare l'impresa medesima in una situazione che le consenta di inserirsi nel mercato di un altro Stato membro (sentenza Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punto 58).

57 Per quanto riguarda il procedimento principale, occorre rilevare che la garanzia statale consente agli istituti di credito di concedere prestiti senza doverne assumere il rischio economico. In tal modo, gli istituti di credito che hanno concluso un contratto di mandato, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, non devono necessariamente verificare la solvibilità dei mutuatari né prevedere un premio di garanzia. Inoltre, i mutuatari, il più delle volte, richiedono ulteriori servizi presso tali istituti, quali l'apertura di un conto corrente. Pertanto, la garanzia statale conferisce ai suddetti istituti un vantaggio, giacché ha l'effetto di accrescerne la clientela e di aumentarne gli introiti.

58 Ne consegue che la garanzia statale produce l'effetto di rafforzare la posizione degli istituti di credito rispetto a quella di altri operatori del mercato e di rendere più difficoltoso, per gli operatori stabiliti in altri Stati membri, penetrare il mercato ungherese. Pertanto, tale garanzia è idonea ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri e a falsare la concorrenza, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

59 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare che la garanzia statale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, concessa esclusivamente agli istituti di credito costituisce, a priori, un «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio valutare più in particolare il carattere selettivo di una simile garanzia stabilendo segnatamente se, a seguito della modifica del decreto del 2001 asseritamente intervenuta nel corso del 2008, detta garanzia possa essere concessa ad operatori economici diversi dai soli istituti di credito e, in tal caso, se tale circostanza sia atta a rimettere in discussione il carattere selettivo della garanzia medesima.

60 In secondo luogo, e nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio qualifichi la garanzia statale quale «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, occorre, al fine di consentire a tale giudice di valutarne la legalità, stabilire se essa fosse soggetta al procedimento di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. A tale scopo è necessario verificare se la garanzia in parola configuri un aiuto esistente o un aiuto nuovo.

61 Dall'articolo 1, lettera b), i), del regolamento n. 659/1999 risulta che costituiscono aiuti esistenti, fatto salvo l'allegato IV, punto 3, dell'Atto di adesione, tutti gli aiuti esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del Trattato FUE, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore.

62 L'allegato IV, punto 3, dell'Atto di adesione dispone che tutte le misure ancora applicabili dopo la data dell'adesione che costituiscono un aiuto di Stato e che non soddisfano alcuna delle tre condizioni elencate al punto 3, paragrafo 1, di detto allegato sono considerate nuovi aiuti alla data di adesione.

63 Nel caso specifico, occorre rilevare che il decreto del 2001, in base al quale è stata concessa la garanzia statale, è entrato in vigore dopo il 10 dicembre 1994, che non risulta menzionato nell'elenco degli aiuti riportato in appendice nell'allegato IV dell'Atto di adesione e che non è stato notificato alla Commissione nell'ambito del procedimento detto «di transizione» di cui all'allegato IV, punto 3, paragrafo 1, lettera c), di tale Atto.

64 Di conseguenza, la garanzia statale non soddisfa le tre condizioni elencate nell'allegato IV, punto 3, paragrafo 1, dell'Atto di adesione e deve, quindi, essere considerata un aiuto nuovo.

65 In conformità dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, i nuovi aiuti devono essere previamente comunicati alla Commissione e non vi può essere data esecuzione prima che tale procedimento abbia condotto ad una decisione finale.

66 Secondo la giurisprudenza costante della Corte, una misura di aiuto attuata in violazione degli obblighi dettati dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE è illegittima (sentenza Distribution Casino France e a., da C-266/04 a C-270/04, C-276/04 e da C-321/04 a C-325/04, EU:C:2005:657, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

67 Orbene, per quanto riguarda il procedimento principale, risulta che l'Ungheria non ha notificato la garanzia statale alla Commissione.

68 Da quanto precede discende che, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio qualifichi la garanzia statale quale «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una simile garanzia deve essere considerata un aiuto nuovo, ed è, per tale motivo, soggetta all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Spetta al giudice del rinvio verificare se lo Stato membro interessato abbia adempiuto tale obbligo e, se così non fosse, dichiarare illegittima tale garanzia.

69 Per quanto riguarda, in terzo luogo, le conseguenze di una siffatta illegittimità, e più in particolare per quanto concerne i beneficiari dell'aiuto illegale, occorre anzitutto ricordare che la Corte ha dichiarato in più occasioni che è compito dei giudici nazionali trarre le conseguenze della violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, conformemente al loro diritto nazionale, per quanto riguarda tanto la validità degli atti di esecuzione delle misure di aiuto quanto il recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale disposizione (v., in tal senso, sentenze van Calster e a., C-261/01 e C-262/01, EU:C:2003:571, punto 64; Xunta de Galicia, C-71/04, EU:C:2005:493, punto 49, nonché CELF e Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punto 41).

70 La soppressione di un aiuto mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità ed è intesa al ripristino dello status quo ante (v., in particolare, sentenze Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione, C-328/99 e C-399/00, EU:C:2003:252, punto 66, nonché Mediaset/Commissione, C-403/10 P, EU:C:2011:533, punto 122).

71 In tal senso, il principale obiettivo cui è finalizzato il rimborso di un aiuto di Stato illegittimamente versato è quello di eliminare la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale determinato dall'aiuto medesimo (v., in tal senso, sentenze Germania/Commissione, C-277/00, EU:C:2004:238, punto 76, e Commissione/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, punto 57). Difatti, con la restituzione dell'aiuto, il beneficiario è privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e viene ripristinata la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto (sentenza Commissione/Italia, C-350/93, EU:C:1995:96, punto 22).

72 Solamente in casi eccezionali può eventualmente risultare inopportuno disporre il recupero dell'aiuto (v. sentenza Residex Capital IV, EU:C:2011:814, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

73 Nel procedimento principale, dal fascicolo sottoposto alla Corte non emerge che dinanzi al giudice del rinvio siano state invocate siffatte circostanze eccezionali. Pertanto, in via di principio il giudice nazionale è tenuto a disporre il rimborso dell'aiuto di cui trattasi nel procedimento in questione, in modo conforme al suo diritto nazionale.

74 Si deve poi ricordare che la Commissione è l'unica competente a valutare la compatibilità di un aiuto con il mercato interno, procedendo a tale esame anche nel caso in cui lo Stato membro violi il divieto, di cui all'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, di dare esecuzione a misure di aiuto. Infatti, i giudici nazionali, in una situazione di tal genere, si limitano a salvaguardare, fino alla decisione finale della Commissione, i diritti dei soggetti giuridici di fronte ad un'eventuale violazione, da parte delle autorità statali, di detto divieto (v., in tal senso, sentenza CELF e Ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

75 Pertanto, spetta alla Commissione esaminare la compatibilità della garanzia statale con il mercato interno allo scopo, segnatamente, di valutare se tale aiuto possa beneficiare dell'esenzione relativa agli aiuti aventi carattere sociale di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

76 Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui, in una futura decisione finale, la Commissione dichiari che la garanzia statale è compatibile con il mercato interno, il giudice nazionale resta tenuto ad ingiungere il recupero di tale aiuto di Stato, conformemente al proprio diritto nazionale. Infatti, a pena di compromettere l'efficacia diretta dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE e di violare gli interessi dei soggetti di diritto che i giudici nazionali sono chiamati a tutelare, detta decisione finale della Commissione non ha l'effetto di sanare, a posteriori, gli atti di esecuzione invalidi per il fatto di essere stati adottati in violazione del divieto sancito in tale articolo. Qualsiasi altra interpretazione condurrebbe a favorire l'inosservanza, da parte dello Stato membro interessato, del paragrafo 3, ultima frase, dell'articolo citato e svuoterebbe quest'ultimo del suo effetto utile (v., in tal senso, sentenze Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, punto 16, nonché SFEI e a., C-39/94, EU:C:1996:285, punti da 67 a 69).

77 Da ultimo, per quanto attiene in particolare ai beneficiari della garanzia statale, va sottolineato che, tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE, da una parte, le imprese beneficiarie di un aiuto possono riporre un legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo e, dall'altra, un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata. In particolare, quando un aiuto è stato versato senza previa notifica alla Commissione ed è pertanto illegittimo in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, il beneficiario dell'aiuto in questione non può riporre, a quel punto, alcun legittimo affidamento nella regolarità della concessione dello stesso (sentenza Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punto 104 e giurisprudenza ivi citata).

78 Dai rilievi che precedono risulta che i beneficiari di una garanzia statale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, concessa in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e, pertanto, illegittima, non dispongono di mezzi di ricorso conformemente al diritto dell'Unione.

79 Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte, si deve rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio dichiarando quanto segue:

— la garanzia statale concessa esclusivamente agli istituti di credito costituisce, a priori, un «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio valutare più in particolare il carattere selettivo di una simile garanzia stabilendo segnatamente se, a seguito

della modifica del decreto del 2001 asseritamente intervenuta nel corso del 2008, detta garanzia possa essere concessa ad operatori economici diversi dai soli istituti di credito e, in tal caso, se tale circostanza sia atta a rimettere in discussione il carattere selettivo della garanzia medesima;

— nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio qualifichi la garanzia statale di cui trattasi nel procedimento principale quale «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una simile garanzia deve essere considerata un aiuto nuovo, ed è, per tale motivo, soggetta all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Spetta al giudice del rinvio verificare se lo Stato membro interessato abbia adempiuto tale obbligo e, se così non fosse, dichiarare illegittima tale garanzia;

— i beneficiari di una garanzia statale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, concessa in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e, pertanto, illegittima, non dispongono di mezzi di ricorso conformemente al diritto dell'Unione.

Sulle spese

80 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

La garanzia statale fornita dallo Stato ungherese, a termini dell'articolo 25, paragrafi 1 e 2, del decreto governativo n. 12/2001, del 31 gennaio 2001, relativo agli aiuti destinati a favorire l'accesso all'alloggio, concessa esclusivamente agli istituti di credito costituisce, a priori, un «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio valutare più in particolare il carattere selettivo di una simile garanzia stabilendo segnatamente se, a seguito della modifica di tale decreto asseritamente intervenuta nel corso del 2008, detta garanzia possa essere concessa ad operatori economici diversi dai soli istituti di credito e, in tal caso, se tale circostanza sia atta a rimettere in discussione il carattere selettivo della garanzia medesima.

Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio qualifichi la garanzia statale di cui trattasi nel procedimento principale quale «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una simile garanzia deve essere considerata un aiuto nuovo, ed è, per tale motivo, soggetta all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Spetta al giudice del rinvio verificare se lo Stato membro interessato abbia adempiuto tale obbligo e, se così non fosse, dichiarare illegittima tale garanzia.

I beneficiari di una garanzia statale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, concessa in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e, pertanto, illegittima, non dispongono di mezzi di ricorso conformemente al diritto dell'Unione.

Firme