Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 17 settembre 2015 [1]

Causa C-179/14

Commissione europea
contro

Ungheria

«Inadempimento di uno Stato — Articolo 49 TFUE — Libertà di stabilimento — Articolo 56 TFUE — Libera prestazione di servizi — Direttiva 2006/123/CE — Articoli da 14 a 16 — Emissione di buoni pasto vantaggiosi sotto il profilo fiscale — Restrizioni — Giustificazione — Monopolio»

1. Con il presente ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che l'Ungheria, avendo adottato la nuova normativa nazionale, entrata in vigore il 1º gennaio 2012, sull'emissione di buoni pasto nonché di buoni per il tempo libero e le vacanze, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli articoli 14, punto 3, 15, paragrafi 1, 2, lettere b) e d), e 3, e 16 della direttiva 2006/123/CE [2], nonché degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

2. Nella prima parte del ricorso, la Commissione afferma, in sostanza, che detta normativa assoggetterebbe ora l'emissione della carta elettronica Széchenyi (in prosieguo: la «carta SZÉP») a condizioni restrittive in base alle quali solo gli istituti finanziari con sede in Ungheria potrebbero emettere detta carta [3], il che sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva 2006/123 relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

3. Nella seconda parte del ricorso, la Commissione afferma, in sostanza, che detta normativa contravverrebbe altresì agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, in quanto conferirebbe a una fondazione di pubblica utilità, vale a dire la Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Fondazione nazionale ungherese per le attività ricreative; in prosieguo: la «FNHV»), il monopolio dell'emissione di buoni che consentono ai dipendenti di un'impresa di ottenere vantaggi in natura sotto forma di pasti pronti al consumo (in prosieguo: i «buoni Erzsébet»).

4. Nelle presenti conclusioni inviterò la Corte, anzitutto, a dichiarare il ricorso ricevibile, ad eccezione del motivo impreciso vertente sul requisito relativo all'esistenza di un rapporto contrattuale in corso da almeno cinque anni con una mutua ai fini dell'emissione della carta SZÉP.

5. Illustrerò poi i motivi per i quali ritengo, in primo luogo, che la normativa ungherese concernente tale carta contravvenga agli articoli 14, punto 3, 15, paragrafi 1, 2, lettera b), e 3, nonché 16 della direttiva 2006/123 e, in secondo luogo, che la censura relativa alla violazione dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva debba essere respinta in quanto infondata.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36).

3 — Rilevo subito che detta carta può essere utilizzata dai dipendenti di un'impresa per ottenere un vantaggio in natura sotto forma di servizi di ristorazione, di alloggio o ricreativi.

6. Infine, esporrò le ragioni per le quali ritengo che il ricorso debba essere accolto nella parte relativa alla censura concernente i buoni Erzsébet.

I – **Contesto normativo**

A – *Diritto dell'Unione*

1. Trattato FUE

7. Ai sensi dell'articolo 49, primo comma, TFUE:

«Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro».

8. L'articolo 56, primo comma, TFUE dispone quanto segue:

«Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione».

2. Direttiva 2006/123

9. La sezione 2, intitolata «Requisiti vietati o soggetti a valutazione», del capo III della direttiva 2006/123, relativo alla «[l]ibertà di stabilimento dei prestatori», è costituita dagli articoli 14 e 15.

10. L'articolo 14 di detta direttiva, concernente i «[r]equisiti vietati», prevede quanto segue:

«Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

(…)

3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;

(...)».

11. L'articolo 15 di detta direttiva, relativo ai «[r]equisiti da valutare», così dispone:

«1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

(...)

b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;

(...)

d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE [4] o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;

(...)

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato».

(...)».

12. Il capo IV della direttiva 2006/123, intitolato «Libera circolazione dei servizi», comprende l'articolo 16, relativo alla «[l]ibera prestazione di servizi», che così recita:

«1. Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti.

Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio.

Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:

a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede,

b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente,

c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

4 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22).

2. Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti:

a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;

(…)

3. Allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, e in conformità del paragrafo 1 (…).

(...)».

B – *Diritto ungherese*

1. Il regime dei vantaggi in natura

13. L'articolo 71 della legge n. CXVII del 1995, relativa all'imposta sul reddito, consente ai datori di lavoro di concedere ai loro dipendenti vantaggi in natura a condizioni fiscali favorevoli.

14. Il regime di tali vantaggi in natura è stato ampiamente modificato dalla legge n. CLVI del 2011, recante modifica di talune leggi tributarie e di altre leggi ad esse relative[5]. Conformemente al suo articolo 477, detta legge è entrata in vigore il 1º gennaio 2012. L'articolo 71 della legge relativa all'imposta sul reddito, come modificata dalla legge n. CLVI del 2011, dispone quanto segue:

«1. Sono considerati vantaggi in natura concessi dal datore di lavoro al lavoratore:

a) la parte della retribuzione, non eccedente l'importo del salario minimo per persona e per esercizio fiscale, corrisposta al lavoratore a titolo personale e ai suoi familiari attraverso prestazioni di vacanze, fornite nella residenza di villeggiatura detenuta o gestita dal datore di lavoro;

b) a scelta del datore di lavoro,

ba) la parte della retribuzione non superiore a HUF 12 500 corrisposta per il consumo di pasti nell'ambito di prestazioni qualificate come prestazioni di ristorazione sul luogo di lavoro (in mensa), nel punto di ristorazione operante nello stabilimento del datore di lavoro [ivi compresi gli assegni e/o i buoni elettronici emessi dal datore di lavoro o dal soggetto che gestisce il punto di ristorazione, utilizzabili esclusivamente nel punto di ristorazione (mensa) operante nello stabilimento del datore di lavoro, ai fini ed entro i limiti di valore sopra indicati], e/o

bb) in relazione alla retribuzione corrisposta sotto forma di buoni Erzsébet, la parte della retribuzione non superiore a HUF 5 000 mensili corrisposta per ogni mese di durata del rapporto giuridico su cui è basata tale prestazione (anche con effetto retroattivo nel medesimo esercizio fiscale);

c) per quanto riguarda la carta [SZÉP],

5 — In prosieguo: la «legge n. CLVI del 2011».

ca) l'aiuto, entro un limite massimo di HUF 225 000 nel medesimo esercizio fiscale se proveniente da più emittenti, accreditato sul sottoconto "alloggio" della carta, utilizzabile ai fini delle prestazioni di alloggio previste dal decreto [del governo n. 55/2011, del 12 aprile 2011, che disciplina l'emissione e l'utilizzo della carta per il tempo libero Széchenyi [6]];

cb) l'aiuto, entro un limite massimo di HUF 150 000 nel medesimo esercizio fiscale se proveniente da più emittenti, accreditato sul sottoconto "ristorazione" della carta, utilizzabile ai fini delle prestazioni di ristorazione previste dal decreto [SZÉP] e fornite nei punti di ristorazione con cibi caldi (compresa la ristorazione sul luogo di lavoro);

cc) l'aiuto, entro un limite massimo di HUF 75 000 nel medesimo esercizio fiscale se proveniente da più emittenti, accreditato sul sottoconto "tempo libero" della carta, utilizzabile ai fini delle prestazioni previste dal decreto [SZÉP] e destinate al tempo libero, allo svago e al mantenimento della salute;

(...)».

2. La carta SZÉP

15. L'articolo 13 del decreto SZÉP dispone quanto segue:

«Possono emettere la carta tutti i prestatori di servizi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della legge n. XCVI del 1993, sulle casse mutua (in prosieguo: la "legge sulle mutue") – ad eccezione delle persone fisiche e dei prestatori di servizi che abbiano concluso un contratto con i suddetti prestatori – costituiti per una durata indeterminata o per una durata determinata di almeno cinque anni a decorrere dalla data di emissione della carta e che, congiuntamente alla medesima società commerciale riconosciuta quale gruppo di società o che operi effettivamente come tale ai sensi della legge n. IV del 2006[, sulle società commerciali], o congiuntamente alla mutua definita all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della legge suelle mutue, al quale il prestatore di servizi sia vincolato da un rapporto contrattuale da almeno cinque anni – ad eccezione delle attività di gestione di depositi e di investimento –, che soddisfino le seguenti condizioni:

a) dispongano di un ufficio aperto al pubblico in ogni comune dell'Ungheria con una popolazione superiore a 35 000 abitanti;

b) nel loro ultimo esercizio economico completo, abbiano emesso essi stessi, nell'ambito dei loro servizi di pagamento, almeno 100 000 strumenti di pagamento diversi dal contante;

c) abbiano maturato almeno due anni di esperienza in materia di emissione di carte di buoni elettronici che danno diritto a prestazioni in natura ai sensi dell'articolo 71 della legge relativa all'imposta sul reddito e abbiano emesso oltre 25 000 carte di buoni nel loro ultimo esercizio economico completo.

(…)».

6 — In prosieguo: il «decreto SZÉP».

16. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della legge sulle mutue, il prestatore di servizi è definito come segue:

«"prestatore di servizi": qualsiasi persona fisica, giuridica o società commerciale che, sulla base del contratto concluso con la mutua, effettui per conto della stessa operazioni che rientrano tra le attività della mutua, le rendono possibili o le favoriscono, o che fornisca essa stessa prestazioni proprie della mutua, ad esclusione dei prestatori di servizi delle casse malattia (…)».

17. Ai sensi dell'articolo 1 della legge sulle società commerciali:

«1. La presente legge disciplina la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento delle società commerciali che dispongono di una sede sul territorio ungherese (…).

2. (…) Inoltre, la presente legge disciplina la costituzione e il funzionamento dei gruppi di società riconosciuti (…)».

18. L'articolo 2 di detta legge prevede quanto segue:

«1. Le società commerciali possono essere costituite solo nelle forme previste dalla presente legge.

2. Le società in nome collettivo (SNC) e le società in accomandita semplice (SAS) sono prive di personalità giuridica. Hanno personalità giuridica le società a responsabilità limitata (SRL) e le società per azioni (SPA)».

19. Ai sensi dell'articolo 55 della medesima legge:

«1. Conformemente alla legge sulla contabilità, le società commerciali tenute a depositare i bilanci annuali consolidati (società controllanti) e le società per azioni o a responsabilità limitata sulle quali la società controllante esercita un'influenza determinante ai sensi della legge sulla contabilità (società controllate) possono decidere di operare come gruppi di società riconosciuti stipulando tra loro un contratto di controllo ai fini della realizzazione dei loro obiettivi commerciali comuni.

(…)

3. L'iscrizione del funzionamento come gruppo di società riconosciuto nel registro delle imprese e delle società non comporta la creazione di un soggetto giuridico distinto dalle società commerciali del gruppo».

20. Secondo l'articolo 64, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali:

«Le disposizioni dell'articolo 60 si applicano anche nel caso in cui non sia stato concluso un contratto di controllo e non sia stata effettuata l'iscrizione come gruppo di società riconosciuto qualora, in seguito a una collaborazione durevole e ininterrotta di almeno tre anni tra la società controllante e la (le) società controllata(e), le società commerciali appartenenti allo stesso gruppo di società esercitino le loro attività seguendo la medesima strategia commerciale, e il loro comportamento effettivo garantisca una ripartizione prevedibile ed equilibrata dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dal funzionamento come gruppo».

21. L'articolo 2, lettera b), della legge n. CXXXII del 1997, sulle succursali e agenzie commerciali delle imprese aventi sede all'estero (in prosieguo: la «legge sulle succursali») definisce la «succursale» come segue:

«"succursale": qualsiasi unità di gestione priva di personalità giuridica dell'impresa straniera, dotata di autonomia commerciale, iscritta nel registro nazionale delle imprese e delle società in quanto succursale dell'impresa straniera, come forma autonoma di società».

3. I buoni Erzsébet

22. Conformemente all'articolo 3, punto 87, della legge relativa all'imposta sul reddito, come modificato dall'articolo 1, paragrafo 5, della legge n. CLVI del 2011, i buoni Erzsébet sono definiti come segue:

«"buoni Erzsébet": buoni emessi dalla [FNHV] in formato elettronico o su supporto cartaceo, utilizzabili per l'acquisto di pasti pronti al consumo (…)».

23. I buoni Erzsébet rientrano nel programma Erzsébet, che è disciplinato dalla legge n. CIII del 2012 sul programma Erzsébet.

24. Ai sensi dell'articolo 1 di detta legge:

«Il programma Erzsébet mira a ridurre in misura significativa, nell'attuale contesto, il numero delle persone socialmente svantaggiate, e in particolare quello dei minori, che non hanno la possibilità di consumare più pasti al giorno, di seguire un'alimentazione sana adeguata alla loro età e di beneficiare dello stato di salute necessario per acquisire le conoscenze e il riposo necessario per la loro rigenerazione».

25. L'articolo 2 di detta legge così dispone:

«1. Ai fini della presente legge, si intende per:

a) "programma Erzsébet": qualsiasi programma e qualsiasi prestazione avente finalità sociali organizzati e realizzati dallo Stato per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1, senza scopo di lucro sul mercato;

b) "buoni Erzsébet": buoni emessi dalla [FNHV], utilizzabili:

ba) per l'acquisto di pasti pronti al consumo (...);

2. La FNHV è incaricata dell'esecuzione del programma Erzsébet.

(...)».

26. La FNHV è una fondazione di pubblica utilità registrata in Ungheria. Essa può destinare il patrimonio che le è stato attribuito all'organizzazione di vacanze sociali, alla fornitura di servizi e prestazioni connessi e all'esecuzione di altri programmi con finalità sociali.

27. L'articolo 6 della legge sul programma Erzsébet prevede quanto segue:

«1. Ai fini dell'esecuzione dei compiti relativi al programma Erzsébet, la [FNHV] può stipulare accordi con organizzazioni civili, società commerciali e qualsiasi altra persona fisica o giuridica.

2. Per conseguire gli obiettivi pubblici previsti [dalla legge], lo Stato promuove lo stabilimento, lo sviluppo e la gestione di alberghi e campeggi destinati a vacanze sociali nonché ai programmi di gioco e per i bambini».

28. L'articolo 7 di detta legge ne stabilisce la data di entrata in vigore.

II – **Procedimento precontenzioso**

29. Ritenendo che, con l'adozione della nuova normativa nazionale concernente i buoni pasto, i buoni per il tempo libero e i buoni per le vacanze, l'Ungheria fosse venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli articoli 9, 10, 14, punto 3, 15, paragrafi 1, 2, lettere b) e d), e 3, nonché 16 della direttiva 2006/123, e degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, il 21 giugno 2012 la Commissione ha inviato una lettera di diffida a tale Stato membro.

30. Con lettera di risposta del 20 luglio 2012, l'Ungheria ha affermato che l'introduzione delle restrizioni rilevate dalla Commissione sarebbe giustificata da motivi imperativi di interesse generale. Al contempo, essa ha presentato proposte di modifica delle disposizioni relative alla carta SZÉP, per armonizzarle con il diritto dell'Unione. Per quanto riguarda i buoni Erzsébet, l'Ungheria ha comunicato, nell'allegato alla sua risposta, le nuove disposizioni relative al programma Erzsébet e ai suoi obiettivi, adottate nel luglio 2012.

31. Con lettera del 22 novembre 2012, la Commissione ha inviato un parere motivato all'Ungheria, in cui sosteneva che la normativa ungherese relativa alla carta SZÉP e ai buoni Erzsébet violava le disposizioni indicate nella sua lettera di diffida.

32. Con lettera del 27 dicembre 2012, l'Ungheria ha risposto a tale parere motivato ribadendo, in sostanza, le osservazioni esposte nella sua lettera del 20 luglio 2012 e ha continuato a negare qualsiasi violazione.

33. Giudicando tali risposte insoddisfacenti, con atto introduttivo del 10 aprile 2014 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

III – **Conclusioni delle parti**

34. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che l'Ungheria, avendo introdotto e mantenuto il sistema della carta SZÉP disciplinato dal decreto SZÉP (e modificato dalla legge n. CLVI del 2011), ha violato la direttiva 2006/123, in quanto:

  — l'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della legge sulle mutue, con l'articolo 2, lettera b), della legge sulle succursali e con gli articoli 1, 2, paragrafi 1 e 2, 55, paragrafi 1 e 3, e 64, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali, esclude la possibilità per le succursali di emettere la carta SZÉP e contravviene, pertanto, agli articoli 14, punto 3, e 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123;

  — l'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con gli articoli 1, 2, paragrafi 1 e 2, 55, paragrafi 1 e 3, e 64, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali, con l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della legge sulle mutue e con l'articolo 2, lettera b), della legge sulle succursali, non riconosce, ai fini del rispetto delle condizioni di cui all'articolo 13, lettere a), b) e c), del decreto SZÉP, l'attività dei gruppi la cui società controllante non sia costituita ai sensi

del diritto ungherese e i cui membri non rivestano una delle forme societarie previste dal diritto ungherese e contravviene, pertanto, all'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera b), e 3, della direttiva 2006/123;

— l'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con gli articoli 1, 2, paragrafi 1 e 2, 55, paragrafi 1 e 3, e 64, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali, con l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della legge sulle mutue e con l'articolo 2, lettera b), della legge sulle succursali, riserva alle banche e altri istituti finanziari la facoltà di emettere la carta SZÉP, dal momento che solo tali enti possono soddisfare le condizioni di cui all'articolo 13 del decreto e contravviene, pertanto, all'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera d), e 3, della direttiva 2006/123;

— l'articolo 13 del decreto SZÉP è in contrasto con l'articolo 16 della direttiva 2006/123, poiché richiede l'esistenza di uno stabilimento in Ungheria ai fini dell'emissione della carta SZÉP;

— in subordine, nella misura in cui le norme della direttiva 2006/123 menzionate nel primo trattino non risultano applicabili alle disposizioni nazionali citate in tale trattino, dichiarare che il sistema della carta SZÉP istituito dal decreto SZÉP è in contrasto con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE;

— dichiarare che il sistema di buoni Erzsébet disciplinato dalla legge n. CLVI del 2011 e dalla legge n. CIII del 2012, che stabilisce un monopolio a favore di enti pubblici nell'ambito dell'emissione di buoni per pasti freddi e che è entrato in vigore senza essere stato preceduto da un adeguato periodo di transizione né da appropriate misure transitorie, è in contrasto con gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, poiché gli articoli 1, paragrafo 5, e 477 della legge n. CLVI del 2011 nonché gli articoli 2, paragrafi 1 e 2, 6 e 7 della legge n. CIII del 2012 stabiliscono restrizioni sproporzionate;

— condannare l'Ungheria alle spese.

35. L'Ungheria chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso della Commissione in quanto infondato per quanto concerne il sistema della carta SZÉP e in quanto irricevibile per quanto concerne il sistema dei buoni Erzsébet;

— in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato per quanto concerne tali due sistemi;

— condannare la Commissione alle spese.

IV – **Ricorso**

A – *Sulla ricevibilità*

1. Principali argomenti delle parti

36. Nel controricorso, l'Ungheria sostiene che la censura relativa ai buoni Erzsébet è irricevibile, in quanto la parte delle conclusioni della Commissione che li riguarda sarebbe equivoca.

37. Secondo l'Ungheria, in primo luogo, tale parte delle conclusioni farebbe erroneamente riferimento agli «articoli 1 e 5» della legge n. CLVI del 2011 anziché al suo articolo 1, paragrafo 5. L'Ungheria afferma, in secondo luogo, di non comprendere per quale motivo l'articolo 477 di detta legge e le disposizioni relative alla legge sul programma Erzsébet, vale a dire gli articoli 2, paragrafi 1 e 2, 6, paragrafi 1 e 2, e 7, menzionati nelle conclusioni del ricorso della Commissione, costituirebbero una

violazione del diritto dell'Unione. L'Ungheria rileva, in terzo luogo, che, alla luce delle disposizioni nazionali citate dalla Commissione, sembrerebbe che l'oggetto della censura sia l'intera normativa sul programma Erzsébet, il che contraddirebbe l'affermazione della Commissione secondo cui il ricorso non sarebbe diretto contro le misure di politica sociale adottate nell'ambito di tale programma.

38. La Commissione sostiene che le affermazioni dell'Ungheria non possono essere accolte.

2. La mia valutazione

39. Dopo aver illustrato le ragioni per le quali ritengo, al pari della Commissione, che i motivi di irricevibilità concernenti i buoni Erzsébet debbano essere respinti, mi sembra necessario esaminare la ricevibilità delle censure relative alla carta SZÉP.

a) Sulla ricevibilità della censura relativa ai buoni Erzsébet

40. In primo luogo, rilevo che la Commissione, nella replica, ha riconosciuto l'errore commesso nel riferimento alla legge n. CLVI del 2011, indicando che il riferimento corretto non è agli articoli 1 e 5 di detta legge, bensì al suo articolo 1, paragrafo 5. La Commissione ha poi presentato, con lettera separata, una rettifica relativa a tale punto. Al pari della Commissione, ritengo che siffatto errore non comprometta la corretta comprensione del ricorso.

41. In secondo luogo, ritengo che dal punto 74 dell'atto introduttivo emerga chiaramente che il ricorso della Commissione è diretto solo contro una parte della normativa ungherese concernente i buoni Erzsébet e non contro tutte le misure di politica sociale adottate nell'ambito del programma Erzsébet. Infatti, nel suddetto punto 74, la Commissione rileva che il ricorso «è diretto contro il sistema dei buoni Erzsébet solo nella parte in cui esso prevede che il contributo del datore di lavoro all'acquisto di pasti pronti al consumo può essere considerato un vantaggio in natura solo se tale acquisto viene effettuato con i buoni Erzsébet».

42. A tal riguardo, mi sembra pertinente il riferimento, contenuto nelle conclusioni del ricorso, alle due leggi nazionali che istituiscono tale nuovo sistema dei buoni Erzsébet, e più precisamente a talune disposizioni nazionali relative, in particolare, alla definizione di detti buoni e all'entrata in vigore del sistema.

43. Inoltre, al pari della Commissione, ritengo che, in virtù del principio di leale cooperazione, l'Ungheria avrebbe dovuto far valere già nella fase precontenziosa eventuali incoerenze delle disposizioni nazionali contestate dalla Commissione.

44. In ogni caso, ritengo che la censura relativa ai buoni Erzsébet contenuta nelle conclusioni del ricorso non abbia impedito all'Ungheria di far valere i suoi argomenti e non abbia quindi limitato i suoi diritti della difesa. A tale proposito rilevo che, nella controreplica, l'Ungheria ha osservato, in particolare, che «[era] possibile far valere argomenti di merito contro le censure della Commissione» [7].

45. Alla luce di quanto precede, ritengo che il ricorso debba essere dichiarato ricevibile per quanto concerne la censura relativa al sistema dei buoni Erzsébet.

7 — Punto 6.

b) Sulla ricevibilità delle censure relative alla carta SZÉP

46. A mio parere, dalla lettura del ricorso emerge che esso non è del tutto chiaro per quanto riguarda talune censure relative alla normativa concernente la carta SZÉP, soprattutto a motivo di un'incoerenza tra il testo del ricorso e le conclusioni ivi esposte.

47. A tale riguardo rilevo che, nel ricorso, la Commissione afferma che la prescrizione secondo cui un'impresa può soddisfare le condizioni previste all'articolo 13 del decreto SZÉP se ha stipulato un contratto con una mutua, purché tale rapporto contrattuale duri da almeno cinque anni, «[contravverrebbe] all'articolo 49 TFUE, in quanto [restringerebbe] senza un valido motivo la cerchia delle imprese che possono emettere la carta SZÉP» [8]. Orbene, nelle conclusioni del ricorso non vi è più traccia di tale motivo.

48. Interrogata al riguardo in udienza, la Commissione ha precisato che, a suo parere, tale condizione non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 e andrebbe quindi valutata alla luce dell'articolo 49 TFUE. Ha inoltre dichiarato che detta condizione, presa insieme alle altre condizioni menzionate all'articolo 13 del decreto SZÉP, ricade nell'ambito dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, che vieta le prescrizioni che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività. Secondo la Commissione, tale motivo sarebbe quindi indirettamente compreso nella terza censura delle conclusioni del ricorso.

49. Rilevo che la motivazione della Commissione, oltre ad essere molto succinta per quanto riguarda tale asserita violazione, non risponde nemmeno ai requisiti di coerenza e precisione stabiliti da una costante giurisprudenza fondata sull'attuale articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte [9].

50. Infatti, conformemente a detta giurisprudenza, ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia nonché l'esposizione sommaria dei motivi, e tale indicazione deve essere «sufficientemente chiara e precisa» da consentire al convenuto di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso, e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivocabile al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura [10].

51. Peraltro, la Corte ha dichiarato che tali requisiti derivanti dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte possono essere esaminati d'ufficio [11].

52. Aggiungo che la Corte ha dichiarato altresì che, «in relazione ad un ricorso proposto in applicazione dell'articolo 258 TFUE, esso deve *presentare le censure in modo coerente e preciso*, così da consentire allo Stato membro e alla Corte di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi mezzi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto» [12].

8 — Punto 64.

9 — Ai sensi di tale disposizione, il ricorso previsto dall'articolo 21 dello Statuto contiene l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti dedotti nonché un'esposizione sommaria di detti motivi.

10 — V. sentenze Commissione/Spagna (C-211/08, EU:C:2010:340, punto 32 e giurisprudenza ivi citata); Commissione/Portogallo (C-458/08, EU:C:2010:692, punto 49 e giurisprudenza ivi citata), e Commissione/Polonia (C-678/13, EU:C:2015:358, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

11 — V. sentenze Commissione/Estonia (C-39/10, EU:C:2012:282, punto 25 e giurisprudenza ivi citata), e Commissione/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855, punti da 121 a 123). V. anche, in tal senso, sentenza Commissione/Repubblica ceca (C-343/08, EU:C:2010:14, punto 25).

12 — V. sentenza Commissione/Spagna (C-375/10, EU:C:2011:184, punto 11 e giurisprudenza ivi citata). Il corsivo è mio.

53. Alla luce di quanto precede, ritengo che il presente ricorso debba essere dichiarato irricevibile nella parte relativa al requisito dell'esistenza di un rapporto contrattuale di almeno cinque anni con una mutua, previsto dall'articolo 13 del decreto SZÉP.

B – *Nel merito*

54. Prima di analizzare la censura relativa ai buoni Erzsébet, esaminerò quelle relative alla carta SZÉP.

1. Le censure relative alla carta SZÉP

a) L'applicabilità della direttiva 2006/123

i) Principali argomenti delle parti

55. Nel ricorso, la Commissione sostiene che la conformità al diritto dell'Unione della regolamentazione ungherese relativa alla carta SZÉP deve essere valutata principalmente alla luce della direttiva 2006/123. A suo parere, solo qualora detta direttiva non fosse applicabile occorrerebbe esaminare la compatibilità di tale normativa con il diritto dell'Unione alla luce degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

56. Secondo la Commissione, la direttiva 2006/123 sarebbe applicabile nel caso di specie in quanto l'emissione e l'utilizzo della carta SZÉP non sarebbero uno dei servizi espressamente esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva. Infatti, la Commissione rileva che il decreto SZÉP non può essere qualificato né come un «meccanismo fiscale» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 [13], né come un «servizio finanziario» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva [14].

57. Dalla documentazione agli atti risulta che, durante il procedimento precontenzioso, l'Ungheria aveva contestato l'applicabilità della direttiva 2006/123, affermando che l'attività di emissione e utilizzo della carta SZÉP, quale risulta dalla normativa nazionale controversa, costituirebbe un servizio finanziario ed esulerebbe quindi dall'ambito di applicazione di tale direttiva.

ii) La mia valutazione

58. Al pari della Commissione, ritengo che non vi siano dubbi sull'applicabilità della direttiva 2006/123, per i seguenti motivi.

59. In primo luogo, rilevo che l'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 è stato definito in negativo [15], vale a dire che tale direttiva si applica ai servizi forniti dai prestatori stabiliti in uno Stato membro [16], ad eccezione di quelli espressamente esclusi dalla medesima direttiva.

13 — Ai sensi di detta disposizione, tale direttiva «non si applica al settore fiscale».

14 — Tale disposizione prevede che la direttiva 2006/123 non si applica ai «servizi finanziari quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU L 177, pag. 1)]».

15 — V. Chabaud, L., «La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Les exclusions explicites: article 2», *La directive «services»*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pag. 35, in particolare pag. 39.

16 — V. articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva.

60. Al pari della Commissione, ritengo che l'attività di emissione della carta SZÉP non rientri nel settore fiscale, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, né costituisca un servizio finanziario di pagamento, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva, e che quest'ultima sia quindi applicabile al presente ricorso.

61. Per quanto riguarda il settore fiscale, dalla documentazione agli atti risulta che le disposizioni nazionali non riguardano i vantaggi in natura o gli aspetti fiscali propriamente detti del sistema della carta SZÉP, ma si riferiscono esclusivamente all'attività di emissione di tale carta, la quale, peraltro, dà diritto a vantaggi in natura. Pertanto, l'oggetto di tali disposizioni nazionali non rientra nel settore fiscale.

62. Per quanto concerne la qualifica di «servizio finanziario», rilevo, al pari della Commissione, che, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del decreto SZÉP, la carta SZÉP «serve unicamente a identificare il lavoratore che beneficia dell'aiuto, i suoi familiari, il suo datore di lavoro e il prestatore di servizi, e non consente di accumulare moneta elettronica, né di eseguire operazioni dirette di pagamento». Ciò posto, l'attività di emissione di tale carta non può essere qualificata come «servizio finanziario» di pagamento.

63. In secondo luogo, ritengo, al pari della Commissione, che i servizi offerti mediante strumenti quali la carta SZÉP non siano disciplinati da un'altra normativa dell'Unione che riguardi specificamente i servizi finanziari. A tale proposito, la Commissione rileva, giustamente, che né la direttiva 2007/64/CE [17] né la direttiva 2009/110/CE [18] si riferiscono all'attività di emissione di buoni analoghi alla carta SZÉP.

64. Orbene, l'esclusione dei servizi finanziari dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 si spiega con il fatto che in tale materia esistono specifiche disposizioni del diritto dell'Unione [19].

65. Peraltro, sebbene l'Ungheria abbia fatto valere, nella fase precontenziosa, che la carta SZÉP poteva essere considerata un servizio finanziario, non vi è più traccia di tale argomento nelle memorie presentate alla Corte.

66. Pertanto, non essendo disciplinata da una specifica normativa in materia di servizi finanziari e non rientrando nel settore fiscale, l'attività in discussione nel presente procedimento ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

67. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che detta direttiva sia applicabile.

68. Le parti non hanno sollevato la questione se la direttiva 2006/123 abbia realizzato un'armonizzazione esaustiva. Tuttavia, tale questione, al pari di quella concernente l'applicabilità della direttiva citata, deve essere esaminata in via preliminare.

17 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE (GU L 319, pag. 1). V. articolo 3, lettera k), della direttiva 2007/64.

18 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE (GU L 267, pag. 7). L'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2009/110 rinvia all'articolo 3, lettera k), della direttiva 2007/64.

19 — Secondo molti autori, per quanto riguarda i servizi finanziari, si applicherebbe la massima Specialia generalibus derogant. Così, la direttiva 2006/123 costituirebbe la legge generale applicabile quando non esista una normativa specifica. V., in particolare, Chabaud, L., op. cit., pagg. 39 e 40. Tale analisi è suffragata, a mio parere, dal considerando 18 della direttiva 2006/123. Infatti, secondo la prima frase di tale considerando, «[o]ccorre escludere dal campo di applicazione [di detta] direttiva i servizi finanziari, essendo tali attività oggetto di una normativa comunitaria specifica volta a realizzare, al pari [della medesima] direttiva, un vero mercato interno dei servizi».

69. Infatti, secondo costante giurisprudenza, qualsiasi misura nazionale in un settore che costituisce oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione [20]. L'accertamento di un'armonizzazione esaustiva comporterebbe, in particolare, l'impossibilità di invocare le giustificazioni non previste dalla direttiva 2006/123, vale a dire quelle espressamente previste agli articoli 52 TFUE e 62 TFUE, o alcuni motivi imperativi di interesse generale elaborati dalla giurisprudenza [21].

70. Tale questione è stata dibattuta in dottrina [22].

71. Con una recente sentenza [23] la Corte si è pronunciata per la prima volta su tale questione dichiarando che «ove si interpretasse l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 nel senso che gli Stati membri possono giustificare in forza del diritto primario una restrizione vietata dall'articolo 14 di tale direttiva, quest'ultima disposizione sarebbe privata di ogni effetto utile pregiudicando, in definitiva, l'*armonizzazione mirata* da essa operata» [24].

72. A tale proposito, la Corte ha aderito alle conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón nella causa che ha dato luogo a detta sentenza [25]. Secondo quest'ultimo, «essendo stata concepita come strumento orizzontale che ricomprende un'ampia gamma di servizi (tutti quelli che non sono esplicitamente esclusi dal suo ambito di applicazione ratione materiae), la direttiva [2006/123] non aspira ad armonizzare, in generale, la disciplina dei vari servizi a livello nazionale; ciononostante, esistono determinati aspetti concreti rispetto ai quali la direttiva realizza effettivamente un'armonizzazione completa *puntuale*» [26]. L'avvocato generale ha aggiunto che tale armonizzazione esaustiva puntuale e completa esisterebbe in relazione agli articoli 14 e 16 di detta direttiva [27].

73. Orbene, secondo la Corte, la direttiva 2006/123 ha realizzato un'armonizzazione esaustiva per quanto riguarda il suo articolo 14 relativo alla libertà di stabilimento per i servizi rientranti nel suo ambito di applicazione. Ritengo che la medesima soluzione debba valere per gli articoli 15 e 16 di tale direttiva. Infatti, come per l'articolo 14, il legislatore dell'Unione vi ha inserito un elenco di prescrizioni restrittive che devono essere eliminate dall'ordinamento giuridico interno degli Stati membri [28].

74. Ne consegue che la conformità della normativa ungherese controversa al diritto dell'Unione deve essere esaminata alla luce della direttiva 2006/123.

20 — V. sentenza UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

21 — V., in particolare, Lemaire, C., «La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?», *Revue Europe*, giugno 2007, n. 6, fascicolo 10, pag. 15, punto 42, e Huglo, J.-G., «Droit d'établissement et libre prestation de services», *Jurisclasseur Europe*, fascicolo 710, punti 7, 73 e 101.

22 — V., in particolare, Huglo, J.-G., op. cit., punti 7, 55, 73, 99 e 101; Lemaire, C., op. cit., punto 42, e Hatzopoulos, V., «Que reste-t-il de la directive sur les services?», *Cahiers de droit européen*, nn. 3 e 4, 2007, pag. 299, in particolare pagg. 323 e 324.

23 — Sentenza Rina Services e a. (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — Punto 37. Il corsivo è mio.

25 — Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Rina Services e a. (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Paragrafo 22 delle conclusioni citate. V. già, nel medesimo senso, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nelle cause riunite Duomo Gpa e a. (da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2011:736, paragrafo 61). A tale proposito, rilevo che, nella sua proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno [COM(2004) 2 definitivo], la Commissione ha dichiarato che tale proposta si fonda su un'«armonizzazione mirata» e che tale armonizzazione riguarda, in particolare, l'eliminazione di alcune prescrizioni (pagg. 9 e 10).

27 — Ibidem (paragrafo 24).

28 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nelle cause riunite Duomo Gpa e a. (da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2011:736, paragrafo 61), nonché Hatzopoulos, V., op. cit., pag. 351, punto 3.1.2.1.3.

b) Individuazione della libertà fondamentale interessata

i) Principali argomenti delle parti

75. Mentre la Commissione sostiene che la normativa ungherese relativa alla carta SZÉP deve essere esaminata alla luce della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, l'Ungheria ritiene invece che sia rilevante solo l'analisi sotto il profilo della libertà di stabilimento.

76. Infatti, l'Ungheria rileva che la carta in questione può essere emessa solo da una società che disponga di uno stabilimento sul territorio dello Stato membro in cui vengono prestati i servizi.

77. A tal riguardo, l'Ungheria afferma che gli emittenti di carte SZÉP dovrebbero essere organicamente integrati nella vita economica e sociale dell'Ungheria, il che non sarebbe concepibile con una prestazione fornita temporaneamente. Inoltre, essa rileva che l'argomento dedotto dalla Commissione in merito alla prestazione di servizi transfrontalieri, secondo cui la carta SZÉP potrebbe essere ricaricata a distanza o sarebbe possibile creare, senza essere presenti in Ungheria, l'infrastruttura necessaria al funzionamento del sistema, può essere sostenuto tutt'al più sul piano teorico. L'Ungheria aggiunge che l'ipotesi delle prestazioni di servizi limitrofi effettuate a livello regionale è irrealistica e contravverrebbe alla logica stessa della carta SZÉP, secondo cui devono esistere in tutto il territorio ungherese prestatori che la accettino.

ii) La mia valutazione

78. A differenza dell'Ungheria, ritengo che l'articolo 13 del decreto SZÉP debba essere valutato alla luce tanto delle disposizioni della direttiva 2006/123 relative alla libertà di stabilimento quanto di quelle relative alla libera prestazione dei servizi.

79. Secondo costante giurisprudenza, «[p]er quanto concerne la delimitazione dei rispettivi ambiti di applicazione dei principi della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, occorre rilevare che l'elemento chiave consiste nell'accertare se l'operatore economico è stabilito o meno nello Stato membro in cui offre il servizio di cui trattasi (…). Quando è stabilito nello Stato membro in cui offre il servizio, egli rientra nell'ambito di applicazione del principio della libertà di stabilimento, come definito all'articolo [49 TFUE]. Quando, invece, l'operatore economico non è stabilito in tale Stato membro di destinazione, è un prestatore transfrontaliero che rientra nell'ambito di applicazione del principio della libera prestazione dei servizi previsto all'articolo [56 TFUE]» [29].

80. Rilevo che la direttiva 2006/123 ha codificato tale giurisprudenza [30], cosicché i suddetti principi si applicano anche nell'ambito di detta direttiva.

81. Pertanto, per stabilire se l'attività di un operatore rientri nell'ambito della libertà di stabilimento prevista agli articoli 14 e 15 della direttiva 2006/123, o in quello della libera prestazione dei servizi, prevista all'articolo 16 della medesima direttiva, occorre anzitutto accertare se l'operatore sia o meno stabilito o abbia intenzione di stabilirsi in uno Stato membro diverso dal suo Stato membro di origine.

82. Nella fattispecie, come ha rilevato la Commissione senza essere contraddetta sul punto dall'Ungheria, le condizioni di cui all'articolo 13 del decreto SZÉP si applicherebbero indistintamente tanto alle imprese stabilite in Ungheria quanto a quelle stabilite in altri Stati membri.

29 — V. sentenza Duomo Gpa e a. (da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, punto 30 e giurisprudenza ivi citata). V., anche, sentenza Commissione/Spagna (C-514/03, EU:C:2006:63, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

30 — V. considerando 77 di detta direttiva.

83. A tal riguardo, rilevo che le suddette condizioni equivalgono, in sostanza, ad esigere che tutte le imprese che intendono emettere la carta SZÉP dispongano di uno «stabilimento permanente» in Ungheria.

84. A mio parere, il requisito dello stabilimento permanente potrebbe rientrare nell'ambito della libera prestazione di servizi «e» in quello della libertà di stabilimento [31]. Infatti, tale requisito sarebbe compreso nella libera prestazione di servizi qualora l'operatore interessato non fosse stabilito in Ungheria e intendesse fornire il servizio di cui trattasi in modo transfrontaliero. Per contro, qualora l'operatore interessato disponesse di un stabilimento secondario in Ungheria o intendesse stabilirsi in tale Stato membro, il medesimo requisito rientrerebbe nell'ambito della libertà di stabilimento [32].

85. Inoltre, non mi convince l'argomento dell'Ungheria secondo cui, data la complessità dell'attività di emissione della carta SZÉP, l'emittente deve essere organicamente integrato nella vita economica e sociale dell'Ungheria, cosicché l'ipotesi di una prestazione transfrontaliera sarebbe impraticabile.

86. Ritengo infatti, al pari della Commissione, che, da un lato, un'impresa stabilita in uno Stato membro diverso dall'Ungheria, che decida di emettere la carta SZÉP in detto Stato membro, abbia il diritto di utilizzare nel medesimo l'infrastruttura necessaria per effettuare la sua prestazione e non possa essere obbligata a stabilirsi a tale scopo nello Stato in questione [33] e, dall'altro, che non si possa escludere, nel caso di specie, che le imprese stabilite in Stati membri diversi dall'Ungheria siano interessate ad esercitare tale attività in detto Stato.

87. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che, a seconda della situazione considerata, possa essere interessata l'una o l'altra di tali libertà. Vedremo che il requisito dello stabilimento permanente in Ungheria, a mio avviso, costituisce in entrambi i casi una violazione delle pertinenti disposizioni della direttiva 2006/123.

88. Prima di esaminare la prima censura, rilevo che la Commissione aveva sostenuto, tanto nella lettera di diffida quanto nel parere motivato, che il sistema ungherese della carta SZÉP contravviene agli articoli 9 e 10 della suddetta direttiva. Poiché siffatta violazione non è più stata invocata nell'atto introduttivo, si dovrebbe ritenere che la Commissione abbia rinunciato a farla valere, restringendo in tal modo l'oggetto del ricorso, il che, evidentemente, non costituisce una causa di irricevibilità [34].

c) Sulla prima censura, relativa alla violazione degli articoli 14, punto 3, e 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123

89. Rilevo anzitutto che, in udienza, la Commissione ha precisato, in relazione alla prima censura, vertente sull'esclusione delle succursali di società straniere, che la violazione riguardava solo l'articolo 14, punto 3, della direttiva 2006/123. Pertanto, essa ha abbandonato il riferimento all'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva. La mia analisi sarà quindi limitata all'asserita violazione dell'articolo 14, punto 3, della direttiva citata.

i) Principali argomenti delle parti

90. Nel suo ricorso, la Commissione sostiene che l'articolo 13 del decreto SZÉP sarebbe discriminatorio e contravverrebbe all'articolo 14, punto 3, della direttiva 2006/123, in quanto impedirebbe alle succursali ungheresi di società commerciali estere di emettere la carta SZÉP.

31 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna (C-514/03, EU:C:2006:63, punto 22).

32 — V., in tal senso, sentenze Commissione/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punto 21 e giurisprudenza ivi citata), e Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punto 46).

33 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Italia (C-145/99, EU:C:2002:142, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

34 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Bulgaria (C-198/12, EU:C:2014:1316, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

91. Orbene, secondo la Commissione, l'articolo 14, punto 3, della direttiva 2006/123 vieterebbe chiaramente, senza alcuna possibilità di giustificazione, di subordinare l'accesso a un'attività di servizi, o il suo esercizio sul territorio ungherese, a una condizione che limiti la libertà del prestatore di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario.

92. Secondo l'Ungheria, l'esclusione delle succursali di società estere sarebbe giustificata dai motivi imperativi di interesse generale ammessi dalla giurisprudenza della Corte e dalla direttiva 2006/123, vale a dire la tutela dei consumatori o delle persone che fanno ricorso a tali servizi [35] e la tutela dei creditori. Infatti, solo le imprese debitamente integrate nella vita economica ungherese potrebbero esercitare l'attività di emissione di carte SZÉP, il che implicherebbe che debba trattarsi di imprese stabilite in Ungheria.

ii) La mia valutazione

93. Dalla documentazione agli atti risulta che la prima censura si fonda sull'interpretazione data dalla Commissione all'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con la legge sulle mutue e la legge sulle succursali, secondo cui le succursali di imprese estere non rientrano nella definizione di «prestatore di servizi» e pertanto non possono emettere la carta SZÉP. Poiché tale interpretazione non è stata contestata dall'Ungheria, la considererò valida.

94. Al pari della Commissione, ritengo che il fatto che una succursale di un'impresa straniera non possa emettere la carta SZÉP costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 14, punto 3, della direttiva 2006/123.

95. Infatti, detta impresa straniera potrebbe emettere tale carta solo qualora si stabilisse a titolo principale in Ungheria. Orbene, siffatto requisito è espressamente vietato dalla disposizione citata.

96. Ricordo che, in virtù di detta disposizione, l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio non possono essere subordinati dagli Stati membri a una condizione che limiti la libertà del prestatore di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare alla condizione che il prestatore abbia il proprio stabilimento principale sul loro territorio.

97. Inoltre, non può essere ammesso nessuno dei motivi di giustificazione addotti dall'Ungheria, dato che i requisiti indicati all'articolo 14 della direttiva 2006/123 non possono essere giustificati [36].

98. Come dichiarato dalla Corte, l'impossibilità della giustificazione deriva tanto dalla formulazione di detto articolo 14 quanto dall'impianto sistematico della direttiva 2006/123 [37].

99. Da un lato, il titolo dell'articolo 14 indica che i requisiti elencati ai punti da 1 a 8 di tale articolo sono «vietati» [38].

100. Dall'altro, l'impianto sistematico della direttiva 2006/123 si fonda, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, su una distinzione netta fra i requisiti vietati, disciplinati, come si è già rilevato, dall'articolo 14 di detta direttiva, e quelli soggetti a valutazione, che figurano all'articolo 15 di quest'ultima [39].

35 — Essa rileva che «i consumatori o le persone che fanno ricorso ai servizi sono i lavoratori che dispongono di una carta SZÉP».

36 — V. sentenza Rina Services e a. (C-593/13, EU:C:2015:399, punto 28).

37 — Ibidem (punto 29).

38 — Ibidem (punto 30).

39 — Ibidem (punto 31).

101. La valutazione prevista all'articolo 15 della direttiva 2006/123 implica che gli Stati membri sono tenuti, in primo luogo, a verificare se il loro ordinamento giuridico preveda uno dei requisiti di cui al paragrafo 2 di tale articolo e, in secondo luogo, a provvedere affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità di cui al paragrafo 3 dello stesso articolo [40].

102. L'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2006/123 precisa cosa debba intendersi per necessità. Orbene, un requisito previsto al paragrafo 2 di tale articolo deve essere considerato necessario se è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale.

103. Tuttavia, tale possibilità di giustificazione non è prevista per i requisiti «vietati» elencati all'articolo 14 della direttiva 2006/123 [41].

104. Ne consegue che il requisito dello stabilimento permanente previsto all'articolo 13 del decreto SZÉP, che impedisce alla succursale ungherese di un'impresa straniera di emettere la carta SZÉP, contravviene all'articolo 14, punto 3, della direttiva 2006/123.

105. Pertanto, la prima censura deve essere accolta.

d) Sulla seconda censura, relativa alla violazione dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera b), e 3, della direttiva 2006/123

i) Principali argomenti delle parti

106. La Commissione rileva che, ai sensi dell'articolo 13 del decreto SZÉP, un'impresa può soddisfare i requisiti previsti da tale disposizione non solo individualmente, ma anche congiuntamente a un gruppo di società riconosciuto dalla legge sulle società commerciali.

107. Tuttavia, detto articolo, in combinato disposto con gli articoli 1, paragrafo 1, 2, paragrafo 1, 55, paragrafi 1 e 3, e 64 della legge sulle società commerciali, consente a un'impresa di soddisfare congiuntamente a un gruppo di società i requisiti per l'emissione della carta SZÉP solo nel caso in cui le società commerciali di detto gruppo siano state costituite secondo il diritto ungherese, abbiano la propria sede sociale sul territorio ungherese e operino sotto forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata.

108. Pertanto, secondo la Commissione, un'impresa non potrebbe soddisfare le condizioni di emissione della carta SZÉP, previste all'articolo 13 del decreto SZÉP, associandosi a una società commerciale stabilita in uno Stato membro diverso dall'Ungheria. Lo stesso varrebbe nel caso in cui le imprese del gruppo avessero sede in Ungheria e fossero costituite secondo il diritto ungherese, ma non operassero con la forma giuridica della società per azioni o della società a responsabilità limitata.

109. La Commissione sostiene che tali requisiti sarebbero in contrasto con l'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123, secondo cui non si può obbligare un'impresa a costituirsi con una forma giuridica particolare. Inoltre, essa ritiene che detti requisiti siano discriminatori e che l'Ungheria non abbia fornito alcuna giustificazione né dimostrato la loro necessità e proporzionalità, sicché essi andrebbero considerati contrari all'articolo 15, paragrafo 3, di detta direttiva.

110. Secondo l'Ungheria, le restrizioni relative ai gruppi di imprese sarebbero giustificate dai motivi imperativi di interesse generale già menzionati.

40 — Ibidem (punto 32).

41 — Ibidem (punto 35).

ii) La mia valutazione

111. Nel caso in cui il prestatore soddisfi le condizioni di emissione della carta SZÉP congiuntamente a un'altra impresa e quindi in quanto gruppo di società [42], il fatto di esigere che le società commerciali membri di tale gruppo, compresa la controllante, siano costituite secondo il diritto ungherese, il che implicherebbe che esse debbano disporre di una sede sociale in Ungheria ed essere costituite con la forma giuridica della società per azioni o della società a responsabilità limitata, è in contrasto con l'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123?

112. Rilevo che dalla documentazione agli atti si evince che tali due requisiti, relativi, in primo luogo, alla sede sociale e, in secondo luogo, alla forma giuridica particolare, risulterebbero dall'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con gli articoli 1, 2, paragrafi 1 e 2, 55, paragrafi 1 e 3, nonché 64, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali.

113. Sebbene ritenga, al pari della Commissione, che detti requisiti non siano conformi alla direttiva 2006/123, non posso però condividere l'interpretazione data dalla stessa Commissione all'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva citata, nella misura in cui fa rientrare entrambi i requisiti nell'ambito d'applicazione di tale disposizione.

114. A mio avviso, tali due requisiti devono essere esaminati separatamente. A differenza della Commissione, ritengo che il requisito relativo alla sede sociale non ricada nell'ambito dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva, bensì in quello dell'articolo 14, punto 1, o dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della stessa, a seconda che la società commerciale del gruppo di società interessato intenda stabilirsi in Ungheria o fornire il servizio di cui trattasi in modo transfrontaliero.

115. Mi limiterò quindi ad esaminare il requisito relativo alla forma giuridica menzionato dalla Commissione nel ricorso.

116. Al pari della Commissione, ritengo che il requisito secondo cui le imprese che funzionano come un gruppo di società devono essere costituite con la forma giuridica della società per azioni o della società a responsabilità limitata rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123 [43].

117. Come giustamente rilevato dalla Commissione, tale requisito non consente alle imprese di soddisfare le condizioni per l'emissione della carta SZÉP, basandosi sull'esperienza acquisita da una società commerciale costituita con una forma giuridica diversa da quella prevista dal diritto ungherese, ed esclude parimenti le imprese che hanno sede in Ungheria ma non operano con la forma prescritta.

118. Ritengo che siffatto requisito costituisca un grave ostacolo allo stabilimento di prestatori provenienti da Stati membri diversi dall'Ungheria, dato che potrebbe obbligarli a modificare la loro forma o la loro struttura giuridica [44].

42 — Rilevo che l'Ungheria ha sottolineato, in udienza, che tale situazione si presenterebbe solo se il prestatore non potesse soddisfare i requisiti di cui all'articolo 13 del decreto SZÉP.

43 — La Corte ha riconosciuto in varie sentenze la natura restrittiva di tale condizione [v., in particolare, sentenze Commissione/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punto 32); Gambelli e a. (C-243/01, EU:C:2003:597, punto 48); Commissione/Portogallo (C-171/02, EU:C:2004:270, punti da 41 a 44), e Commissione/Spagna (C-514/03, EU:C:2006:63, punto 31)].

44 — V. manuale per l'attuazione della direttiva servizi, disponibile nella versione italiana all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_it.pdf. Va rilevato che non si tratta di uno strumento giuridicamente vincolante, ma può essere di aiuto per interpretare la direttiva 2006/123.

119. Dal controricorso si evince che l'Ungheria non nega che tale requisito abbia natura restrittiva. Essa sostiene tuttavia che detto requisito è giustificato dalla tutela dei consumatori e dei creditori, senza fornire ulteriori precisazioni quanto alla sua necessità e proporzionalità. Infatti, l'Ungheria si limita ad affermare che solo le imprese costituite con la forma giuridica della società per azioni o della società a responsabilità limitata disporrebbero dell'esperienza e dell'infrastruttura richieste per esercitare l'attività di emissione della carta SZÉP e soddisfare le esigenze di garanzia derivanti dalla natura di detta attività.

120. Sebbene tali motivi possano costituire motivi imperativi di interesse generale, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2006/123 [45], tali da giustificare il requisito di una forma giuridica particolare, ritengo che siffatto requisito non sia idoneo a garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Infatti, i rischi inerenti all'attività delle imprese emittenti descritti dall'Ungheria, quale la loro insolvenza, non sono direttamente connessi alla forma giuridica di tali imprese [46]. Pertanto, non capisco come detto requisito possa garantire la tutela dei consumatori e dei creditori.

121. Ciò posto, la seconda censura deve essere accolta nella parte vertente sul requisito relativo alla forma giuridica particolare.

e) Sulla terza censura, relativa alla violazione dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera d), e 3, della direttiva 2006/123

i) Principali argomenti delle parti

122. Secondo la Commissione, l'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con gli articoli 1, 2, paragrafi 1 e 2, 55, paragrafi 1 e 3, e 64, paragrafo 1, della legge sulle società commerciali, con l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della legge sulle mutue e con l'articolo 2, lettera b), della legge sulle succursali, riserverebbe la facoltà di emettere la carta SZÉP alle banche e agli istituti finanziari stabiliti sul mercato ungherese, vale a dire a tre banche aventi sede in Ungheria, che sarebbero le uniche in grado di soddisfare le condizioni previste dall'articolo 13 del decreto SZÉP.

123. Orbene, secondo la Commissione, quest'ultima disposizione riserverebbe l'accesso all'attività di servizi in questione a specifici prestatori a motivo della natura particolare dell'attività e contravverrebbe, pertanto, all'articolo 15, paragrafi 2, lettera d), e 3, della direttiva 2006/123, in quanto tali condizioni di emissione sarebbero indirettamente discriminatorie e non sarebbero necessarie né proporzionate.

124. Per quanto riguarda il carattere indirettamente discriminatorio, la Commissione sostiene che le condizioni di emissione previste all'articolo 13, lettere b) e c), del decreto SZÉP, in base alle quali, rispettivamente, il prestatore deve avere emesso almeno 100 000 strumenti di pagamento diversi dai contanti nell'ultimo esercizio completo e deve avere almeno due anni di esperienza in materia di emissione di buoni elettronici sul mercato ungherese, escluderebbero l'ingresso di nuove imprese sul mercato di cui trattasi e potrebbero essere soddisfatte solo da imprese già presenti sul mercato ungherese.

125. Quanto ai motivi imperativi di interesse generale invocati dall'Ungheria per giustificare tali restrizioni, vale a dire la tutela dei consumatori e dei creditori, la Commissione rileva che tali motivi, presi singolarmente, sarebbero conformi alla giurisprudenza della Corte e all'articolo 4, punto 8, della direttiva 2006/123.

45 — La nozione di «motivi imperativi di interesse generale», menzionata in tale disposizione, è definita al considerando 40 di detta direttiva, che fa riferimento, in particolare, alla tutela dei consumatori e dei creditori.

46 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna (C-514/03, EU:C:2006:63, punto 32).

126. Tuttavia, secondo la Commissione, detti motivi non soddisfano i requisiti di necessità e proporzionalità. A tal riguardo, essa afferma, segnatamente, in primo luogo, che l'Ungheria non ha dimostrato che la sua nuova normativa risponda ai problemi concreti sorti sotto la vigenza della normativa precedente, in secondo luogo, che, nella maggior parte degli Stati membri, l'emissione di strumenti identici alla carta SZÉP non è subordinata a condizioni equiparabili, in terzo luogo, che la tutela dei consumatori e dei creditori contro i rischi di insolvenza e di inefficienza degli emittenti di tale carta potrebbe essere garantita con misure meno restrittive quali, ad esempio, sistemi di vigilanza sugli emittenti, di gestione del deposito degli importi circolanti, di garanzie bancarie, la creazione di un servizio di assistenza telefonica o l'assunzione di rappresentanti commerciali, in quarto luogo, che la Corte ha già dichiarato che una condizione analoga a quella relativa all'apertura di un ufficio in tutti i comuni con una popolazione superiore a 35 000 abitanti è in contrasto con il diritto dell'Unione [47] e, in quinto luogo, che neppure gli istituti finanziari sono soggetti a condizioni così stringenti.

127. L'Ungheria ricorda, anzitutto, che le condizioni restrittive per l'emissione della carta SZÉP sarebbero giustificate dai motivi imperativi di interesse generale già menzionati.

128. L'Ungheria precisa, inoltre, che i rischi inerenti al funzionamento del sistema di tale carta, in particolare il rischio di insolvenza, sono concentrati sull'emittente [48]. Pertanto, per tutelare al meglio il datore di lavoro, il lavoratore e il soggetto che accetta la carta SZÉP, occorreva adottare una normativa che prevedesse condizioni restrittive per l'emissione di detta carta. Peraltro, secondo l'Ungheria, tale necessità non potrebbe essere messa in discussione dal fatto che altri Stati membri non impongono condizioni altrettanto restrittive.

129. Quanto al rispetto del principio di proporzionalità, l'Ungheria sostiene che le condizioni per l'emissione sono state adottate tenendo conto, in particolare, della portata prevista del sistema delle carte SZÉP. A suo parere, tenuto conto delle cifre reali, dette condizioni non possono essere considerate prive di necessità o sproporzionate [49].

130. Infine, l'Ungheria elenca i motivi per i quali ritiene che le condizioni di emissione figuranti all'articolo 13, lettere da a) a c), del decreto SZÉP siano giustificate, necessarie e proporzionate.

131. Per quanto concerne la condizione in base alla quale l'emittente della carta SZÉP o il gruppo di società di cui esso fa parte deve disporre di un ufficio aperto al pubblico in ogni comune ungherese con una popolazione superiore a 35 000 abitanti [50], prevista dall'articolo 13, lettera a), del decreto SZÉP, l'Ungheria rileva che essa è intesa a garantire che ogni titolare di tale carta possa porre questioni relative alla stessa mediante un contatto personale in prossimità del suo domicilio.

47 — La Commissione cita la sentenza Commissione/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punti 87 e 88 e giurisprudenza ivi citata).

48 — Nel controricorso, l'Ungheria precisa che, nel funzionamento della carta SZÉP, il ruolo chiave è svolto dall'impresa che la emette. Infatti, se un datore di lavoro decide di concedere ai suoi dipendenti il beneficio della carta SZÉP, egli stipula un contratto con una o più imprese che emettono tale carta e indica loro il valore dei vantaggi da accordare ai dipendenti. Gli emittenti di detta carta creano un registro nominale di buoni elettronici e vi iscrivono gli importi corrispondenti alle istruzioni del datore di lavoro. Quando i dipendenti ottengono un servizio con la carta SZÉP, il corrispettivo del servizio viene versato dall'emittente alcuni giorni dopo alle persone che accettano detta carta. L'Ungheria sottolinea che, in tale sistema, la circolazione del denaro può avere luogo solo con la collaborazione dell'emittente. Essa aggiunge che, se l'emittente dovesse divenire insolvente, andrebbe perduto anche il denaro dei dipendenti, in quanto essi dispongono solo di buoni che, di per sé, non hanno alcun valore economico, e le persone che hanno accettato la carta SZÉP non otterrebbero il corrispettivo dei servizi già forniti.

49 — Dal controricorso dell'Ungheria risulta che, a fine aprile 2014, 970 000 persone disponevano di una carta SZÉP e 22 000 carte erano state distribuite dalle imprese emittenti a familiari dei lavoratori. Nel 2013, i datori di lavoro hanno versato 68 miliardi di fiorini (227 milioni di euro) sulle carte SZÉP. Le spese effettuate con tali carte ammontavano nel 2013 a 68 miliardi di fiorini (227 milioni di euro), che rappresentano oltre 20 milioni di transazioni. Le imprese emittenti hanno concluso finora 55 000 contratti con aziende che accettano le carte SZÉP.

50 — Nel controricorso, l'Ungheria precisa che vi sono 25 comuni con un numero di abitanti superiore a 35 000.

132. Per quel che riguarda la condizione prevista all'articolo 13, lettera b), del decreto SZÉP, secondo cui l'emittente della carta SZÉP o il gruppo di società di cui esso fa parte deve avere emesso, nell'ultimo esercizio completo, almeno 100 000 strumenti di pagamento diversi dai contanti nell'ambito dei suoi servizi di pagamento, l'Ungheria afferma, in particolare, che, tenuto conto degli importi considerevoli che circolano attraverso tale carta, quest'ultima può essere emessa solo da imprese che dispongono di una struttura finanziaria stabile nonché di comprovata esperienza nella gestione di importi significativi e nell'emissione di mezzi di pagamento diversi dai contanti.

133. Quanto al requisito previsto dall'articolo 13, lettera c), del decreto SZÉP, secondo cui l'emittente deve avere emesso oltre 25 000 carte di buoni nell'anno precedente e avere maturato almeno due anni di esperienza in tale attività, essa consentirebbe, secondo l'Ungheria, di garantire che tale emittente abbia esperienza nel funzionamento di carte di buoni elettronici analoghe alle carte SZÉP.

ii) La mia valutazione

134. Anzitutto, rilevo che la Commissione fa espressamente riferimento alle condizioni previste dall'articolo 13 del decreto SZÉP, in combinato disposto con le altre disposizioni nazionali menzionate nel suo ricorso. Così, la sua terza censura si riferisce non solo alle condizioni di emissione specificamente previste dall'articolo 13, lettere da a) a c), ma anche alle condizioni, già esaminate, relative alla necessità di essere stabiliti in Ungheria a titolo principale per poter emettere la carta SZÉP individualmente o in quanto gruppo di società. Tale censura riguarda quindi tutte le condizioni.

135. Ritengo inoltre, al pari della Commissione, che le condizioni previste all'articolo 13 del decreto SZÉP, considerate nel loro complesso, costituiscano una discriminazione non diretta, bensì indiretta, fondata sull'ubicazione della sede sociale.

136. A tale proposito, rilevo che nessuna delle condizioni menzionate riserva espressamente l'attività di emissione delle carte SZÉP alle società aventi sede in Ungheria e che non si tratta quindi di una discriminazione diretta.

137. Tuttavia, dalla documentazione agli atti risulta, e non è stato contestato dall'Ungheria, che, di fatto, solo le imprese finanziarie con sede in Ungheria possono soddisfare le condizioni previste all'articolo 13 del decreto SZÉP.

138. Orbene, poiché si tratta di condizioni indirettamente discriminatorie fondate sull'ubicazione della sede sociale, tali condizioni non possono costituire requisiti che riservano l'accesso all'attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123. Infatti, detta disposizione menziona unicamente i «requisiti non discriminatori» [51].

139. Ne consegue, a mio parere, che le suddette condizioni, nel loro complesso, non ricadono nell'ambito di tale disposizione, bensì in quello dell'articolo 14, punto 1, della direttiva 2006/123, che vieta, tra l'altro, i requisiti discriminatori fondati indirettamente sull'ubicazione della sede sociale [52].

51 — Rilevo che l'articolo 15 di tale direttiva enuncia due volte che esso si applica solo ai requisiti non discriminatori. Infatti, secondo il suo paragrafo 2, lettera d), gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei «requisiti non discriminatori» che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività. Analogamente, al paragrafo 3, lettera a), si precisa che gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino la condizione della «non discriminazione», secondo la quale i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione dell'ubicazione della sede legale delle società.

52 — Infatti, si deve considerare che se i requisiti di cui all'articolo 15 di tale direttiva sono discriminatori, essi rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 14 della stessa e devono essere dichiarati inammissibili d'ufficio. V., in tal senso, D'Acunto, S., «Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points», *Revue du droit de l'Union européenne*, n. 2-2007, pag. 261, in particolare pag. 291.

140. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che la Commissione abbia interpretato erroneamente l'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, che non può trovare applicazione nel caso di specie.

141. Aggiungo che, quand'anche la Corte dovesse ritenere applicabile la suddetta disposizione, ritengo che l'attività di emissione di buoni pasto e di buoni per il tempo libero e le vacanze non sia caratterizzata da una «natura specifica» tale da imporre di riservare l'accesso a tale attività a prestatori particolari. Infatti, in Stati membri diversi dall'Ungheria, l'attività di emissione di tali buoni viene generalmente esercitata da operatori privati diversi dagli istituti finanziari [53].

142. Pertanto, la terza censura deve essere respinta in quanto infondata.

f) Sulla quarta censura, concernente una violazione dell'articolo 16 della direttiva 2006/123

i) Principali argomenti delle parti

143. A differenza dell'Ungheria, la Commissione sostiene che l'articolo 16 della direttiva 2006/123 sia applicabile caso di specie. A tale proposito, essa rileva che la carta SZÉP potrebbe essere emessa da un'impresa stabilita in uno Stato membro diverso dall'Ungheria, in particolare, esercitando il suo diritto di utilizzare, sul territorio ungherese, l'infrastruttura necessaria per effettuare le sue prestazioni. Inoltre, secondo la Commissione, tale impresa potrebbe anche fornire detti servizi in modo transfrontaliero senza disporre di una infrastruttura importante in Ungheria.

144. A parere della Commissione, l'articolo 13 del decreto SZÉP, disponendo che l'emittente della carta SZÉP deve disporre di uno stabilimento permanente in Ungheria, contravverrebbe all'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123, in quanto tale requisito non rispetterebbe i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità enunciati all'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva.

ii) La mia valutazione

145. Le condizioni previste dall'articolo 13 del decreto SZÉP equivalgono, come si è già rilevato, ad imporre al prestatore che intenda emettere la carta SZÉP di disporre di uno stabilimento permanente in Ungheria. Infatti, ricordo che possono emettere tale carta solo le imprese che hanno la loro «sede sociale» in Ungheria e dispongono, in particolare, di un «ufficio» aperto al pubblico in ogni comune ungherese con una popolazione superiore a 35 000 abitanti.

146. Tale requisito relativo all'esistenza di uno stabilimento permanente in Ungheria costituisce una restrizione vietata ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2006/123?

147. A mio parere, si deve rispondere a tale questione in senso affermativo.

148. In primo luogo, rilevo che l'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123 vieta chiaramente tale requisito.

149. Infatti, ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri non possono restringere la libera prestazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro obbligando detto prestatore ad essere «stabilito» sul loro territorio.

53 — Rilevo che, segnatamente in Belgio e in Francia, operatori privati offrono servizi analoghi.

150. A tale proposito, rilevo che la nozione di stabilimento di cui alla direttiva 2006/123 è una nozione ampia, che può includere sia le imprese che hanno la sede sociale nello Stato membro di destinazione, vale a dire il loro stabilimento principale, sia gli stabilimenti secondari che assumano, ad esempio, la forma di un ufficio.

151. Infatti, conformemente al considerando 37 e all'articolo 4, punto 5, di tale direttiva, la suddetta nozione implica, anzitutto, l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata mediante un insediamento in pianta stabile. Il medesimo considerando precisa poi, in particolare, che tale requisito può essere soddisfatto anche nel caso in cui una società sia costituita a tempo determinato. Il medesimo considerando enuncia, infine, che uno stabilimento non deve necessariamente assumere la forma di una filiale, succursale o rappresentanza. Esso può consistere in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa, come nel caso di una rappresentanza.

152. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che le condizioni previste all'articolo 13 del decreto SZÉP, che subordinano l'emissione della carta SZÉP alla disponibilità di una sede sociale e di molteplici uffici in Ungheria, ricadano nell'ambito dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123 e debbano essere considerate vietate sul fondamento di tale disposizione.

153. In secondo luogo, rilevo che la giurisprudenza scorge in un obbligo di tal tipo la negazione stessa della libera prestazione dei servizi [54].

154. Infatti, il requisito in base al quale un'impresa deve essere stabilita nello Stato membro di destinazione è direttamente in contrasto con la libera prestazione dei servizi, dal momento che rende impossibile la prestazione di servizi nel territorio di detto Stato da parte di imprese stabilite in altri Stati membri [55]. Così, le imprese che intendano emettere la carta SZÉP in Ungheria dovrebbero rinunciare a tale prestazione oppure creare uno stabilimento permanente sul territorio ungherese, il che equivarrebbe ad imporre loro un esercizio stabile e continuativo di tale attività professionale in Ungheria [56].

155. Alla luce delle suesposte considerazioni, rilevo che il requisito di cui all'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123 costituisce un esempio di requisito che, in linea di principio, uno Stato membro non può imporre per i servizi forniti sul suo territorio da un'impresa stabilita in un altro Stato membro, e che la Corte ha già considerato incompatibile con l'articolo 56 TFUE.

156. A mio parere, l'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, al pari dell'articolo 14 della medesima direttiva, costituisce una «lista nera» e contiene quindi taluni requisiti che sono vietati di per sé [57].

54 — V. sentenze Commissione/Italia (C-101/94, EU:C:1996:221, punto 31); Commissione/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punto 30 e giurisprudenza ivi citata), e Commissione/Portogallo (C-518/09, EU:C:2011:501, punto 71).

55 — V., in tal senso, sentenze Commissione/Austria (C-257/05, EU:C:2006:785, punto 21 e giurisprudenza ivi citata); Commissione/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punto 84 e giurisprudenza ivi citata); Commissione/Germania (C-546/07, EU:C:2010:25, punto 39 e giurisprudenza ivi citata), e Commissione/Portogallo (C-518/09, EU:C:2011:501, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

56 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Portogallo (C-518/09, EU:C:2011:501, punto 70).

57 — V., in tal senso, Sibony, A.-L., e Defossey, A., «Liberté d'établissement et libre prestation de services», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, pag. 511; Peglow, K., «La libre prestation de services dans la directive n. 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant», *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 1, 2008, pag. 67, in particolare punti 56, 61 e 62, e D'Acunto, S., op. cit., il quale rileva, tra l'altro, che «l'elenco degli ostacoli contenuto nell'articolo 16, paragrafo 2, è una lista nera di ostacoli vietati, come quello di cui all'articolo 14, con la sola (e importante) differenza che, ai sensi della direttiva, il secondo elenco è tassativo, mentre quello dell'articolo 16 è meramente indicativo» (pag. 296).

157. Infatti, poiché la giurisprudenza ha già dichiarato che tali requisiti sono incompatibili con l'articolo 56 TFUE, esiste una forte presunzione che essi non possano essere giustificati da uno dei quattro obiettivi di interesse generale menzionati all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva citata [58], dato che, generalmente, detti requisiti non sono proporzionati [59].

158. Alla luce di quanto precede, ritengo che l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 non si applichi ai requisiti elencati all'articolo 16, paragrafo 2, della medesima direttiva, cosicché non può essere giustificato il requisito di uno stabilimento in Ungheria.

159. Ne consegue, a mio avviso, che l'Ungheria, avendo obbligato le imprese a disporre di uno stabilimento permanente sul suo territorio, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 16 della direttiva 2006/123.

160. Pertanto, la quarta censura deve essere accolta.

g) Sulla violazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE

i) Principali argomenti delle parti

161. Nel suo ricorso, la Commissione rileva, in subordine, che, qualora non fosse applicabile la direttiva 2006/123, le norme nazionali relative alle condizioni di emissione della carta SZÉP dovrebbero essere esaminate alla luce sia dell'articolo 49 TFUE che dell'articolo 56 TFUE, in quanto un prestatore potrebbe fornire il servizio in questione stabilendosi o meno in Ungheria. Pertanto, la libera prestazione dei servizi non potrebbe essere considerata del tutto secondaria rispetto alla libertà di stabilimento e non potrebbe essere collegata a quest'ultima.

162. Secondo la Commissione, si dovrebbe constatare una violazione dell'articolo 49 TFUE in quanto, in primo luogo, le disposizioni ungheresi indicate nelle censure dalla prima alla terza costituirebbero restrizioni alla libertà di stabilimento e non soddisferebbero i requisiti di necessità e proporzionalità e, in secondo luogo, le nuove condizioni di emissione sarebbero state introdotte senza un adeguato periodo transitorio, in violazione del principio di proporzionalità [60].

163. Per quanto riguarda l'articolo 56 TFUE, la Commissione afferma che, per gli stessi motivi esposti nel contesto della quarta censura, il requisito di uno stabilimento permanente in Ungheria costituirebbe una restrizione discriminatoria, di cui l'Ungheria non ha dimostrato né la necessità né la proporzionalità, che contravverrebbe quindi al citato articolo 56.

164. Per quanto riguarda l'asserita mancanza di un periodo transitorio sufficiente, l'Ungheria afferma, in particolare, che la Commissione non avrebbe presentato prove a sostegno delle sue affermazioni. Inoltre, in materia di politica fiscale e sociale, le imprese non potrebbero fare affidamento sul fatto che la normativa non subirà modifiche.

58 — Conformemente a tale disposizione, lo Stato membro in cui si reca il prestatore rimane libero di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, purché siano non discriminatori, necessari e proporzionati.

59 — V. punto 7.1.3.4 del manuale della Commissione menzionato alla nota 44.

60 — Secondo la Commissione, in mancanza di un tale periodo transitorio, le imprese che hanno stipulato contratti-quadro a lungo termine con le loro controparti contrattuali avrebbero avuto difficoltà ad adeguarsi in così breve tempo al nuovo contesto legale, il che avrebbe comportato una notevole riduzione del loro volume d'affari e una perdita di posti di lavoro.

ii) La mia valutazione

165. Poiché ritengo che la direttiva 2006/123 sia applicabile al presente ricorso, non occorre esaminare la normativa nazionale controversa alla luce degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

166. Pertanto, la censura sollevata in subordine dalla Commissione deve essere respinta.

2. La censura relativa ai buoni Erzsébet

167. Anzitutto, osservo che dalla documentazione agli atti risulta che la Commissione e l'Ungheria partono dal presupposto che la FNHV costituisca una «società» ai sensi del Trattato FUE, soggetta all'applicazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE. Pertanto, considero acquisito tale elemento di fatto.

a) Principali argomenti delle parti

168. Nel ricorso, la Commissione sostiene che la normativa ungherese relativa all'emissione e all'utilizzo dei buoni Erzsébet contravverrebbe agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

169. La Commissione precisa, preliminarmente, che il suo ricorso riguarda il sistema di tali buoni solo nella misura in cui implica che il contributo del datore di lavoro all'acquisto di pasti pronti al consumo possa essere considerato un vantaggio in natura soltanto se tale acquisto viene effettuato utilizzando i suddetti buoni. Pertanto, il suo ricorso non verterebbe sulle altre azioni di politica sociale adottate nell'ambito del programma Erzsébet, quali, ad esempio, gli aiuti diretti e mirati alle persone socialmente svantaggiate.

170. Secondo la Commissione, l'emissione di buoni Erzsébet costituirebbe un'attività economica rientrante nell'ambito di applicazione del Trattato FUE. A sostegno della sua tesi, essa rileva, segnatamente, in primo luogo, che detta attività era esercitata in passato in Ungheria da società commerciali e che ciò avverrebbe ancora in molti Stati membri, in secondo luogo, che l'emissione dei buoni Erzsébet non sarebbe una misura di natura sociale, dato che tali buoni verrebbero concessi discrezionalmente dal datore di lavoro fino a concorrenza di un determinato importo da questi stabilito, a prescindere dalla situazione sociale dei suoi dipendenti, sicché non verrebbe applicato il principio di solidarietà e lo Stato non controllerebbe né stabilirebbe l'importo delle prestazioni, e, in terzo luogo, che l'emissione dei buoni Erzsébet non potrebbe essere qualificata come «attività che partecipa all'esercizio dei pubblici poteri», ai sensi degli articoli 51 TFUE [61] e 62 TFUE [62], dato che non esiste una partecipazione diretta e specifica a tale esercizio.

171. La Commissione rileva inoltre che la normativa ungherese limiterebbe l'emissione dei buoni Erzsébet, assoggettando l'organizzazione e la promozione dell'attività economica a un regime di esclusiva a vantaggio di un unico operatore, cosicché nessun altro operatore, stabilito in Ungheria o in un altro Stato membro, potrebbe emettere tali buoni.

172. La Commissione afferma che siffatta restrizione alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento non può essere giustificata da obiettivi di politica sociale. La Commissione aggiunge che neppure la necessità di preservare la coerenza del sistema impositivo può costituire una giustificazione valida, dato che, in particolare, le norme relative all'emissione dei buoni Erzsébet e quelle concernenti la loro tassazione sono indipendenti le une dalle altre.

61 — Secondo l'articolo 51, primo comma, TFUE, «[s]ono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri».

62 — L'articolo 62 TFUE, rinviando all'articolo 51 TFUE, rende applicabile l'eccezione relativa all'esercizio dei pubblici poteri in materia di libera prestazione dei servizi.

173. Secondo la Commissione, inoltre, la normativa ungherese sarebbe sproporzionata, in quanto, in primo luogo, esisterebbero misure meno restrittive per finanziare gli obiettivi sociali mediante vantaggi in natura, quali il prelievo di un contributo unico su tali vantaggi, la riduzione dello sgravio fiscale per un importo identico o l'acquisto da parte dello Stato membro dei buoni Erzsébet prima di distribuirli alle persone svantaggiate e, in secondo luogo, il regime di monopolio sarebbe stato istituito senza prevedere un periodo transitorio adeguato per le imprese già presenti sul mercato dell'emissione dei buoni Erzsébet.

174. Secondo l'Ungheria, l'attività consistente nell'emissione dei buoni Erzsébet non costituirebbe un'attività economica, dato che non potrebbe essere esercitata né alle condizioni di mercato, né per conseguire uno scopo di lucro, e non perseguirebbe nemmeno un obiettivo di capitalizzazione. Infatti, i proventi dell'emissione potrebbero essere utilizzati solo a scopi sociali e con spirito di solidarietà.

175. L'Ungheria aggiunge che l'attività di emissione dei buoni Erzsébet sarebbe soggetta al controllo dello Stato, in quanto è da esso creata, regolamentata e supervisionata. Infatti, secondo l'Ungheria, lo Stato membro sarebbe libero di stabilire se ed entro quali limiti possano essere concessi detti vantaggi. Analogamente, potrebbe anche decidere di emettere esso stesso i titoli anziché aprire tale attività al mercato. In Ungheria, lo Stato ha deciso di esercitare esso stesso detta attività, attraverso la FNHV, creata dal governo e da varie federazioni professionali.

176. Inoltre, l'Ungheria precisa che l'emissione dei buoni che conferiscono vantaggi fiscali sarebbe integrata nel sistema di protezione sociale, al quale tale attività fornisce risorse, il che sarebbe conforme al principio secondo cui il diritto dell'Unione non pregiudicherebbe la competenza degli Stati membri a organizzare i propri sistemi previdenziali, assicurandone l'equilibrio finanziario.

177. Secondo l'Ungheria, l'emissione dei buoni Erzsébet costituirebbe, peraltro, un'attività rispetto alla quale la libera prestazione di servizi sarebbe esclusa per definizione, in quanto i buoni pasto avrebbero senso solo nell'ambito della politica fiscale e sociale specifica dell'Ungheria. Infatti, spetterebbe a quest'ultima decidere se introdurre o meno questo tipo di buoni nell'ambito del suo sistema fiscale o sociale e tali buoni potrebbero essere distribuiti solo sulla base delle norme e dei vantaggi fiscali applicabili in Ungheria.

178. L'Ungheria sottolinea che la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata «Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020» [63] incoraggerebbe il ricorso a formule di finanziamento innovative nel settore sociale, di cui i buoni Erzsébet, secondo l'Ungheria, costituirebbero un esempio.

179. Per il caso in cui la Corte ritenesse che l'attività in questione costituisca un'attività economica, l'Ungheria sostiene, in subordine, che l'organizzazione di tale attività sotto forma di monopolio pubblico sarebbe compatibile con il diritto dell'Unione.

180. L'Ungheria aggiunge che, in virtù del principio di proporzionalità, l'affidamento dell'attività in questione a un ente di diritto pubblico, che ha l'obbligo di destinare tutti i ricavi a un obiettivo definito, costituirebbe un mezzo per conseguire lo scopo perseguito più efficace di quanto non siano l'organizzazione dell'attività in base al mercato o la tassazione di tale attività [64]. A sostegno del suo argomento, l'Ungheria richiama la giurisprudenza in materia di giochi d'azzardo [65].

63 — COM(2013) 83 final/2.

64 — Punto 70 del controricorso.

65 — Sentenza Läärä e a. (C-124/97, EU:C:1999:435, punto 41). A tale proposito, rilevo che, per contro, al punto 26 della controreplica, l'Ungheria sostiene che all'emissione dei buoni Erzsébet non può applicarsi la giurisprudenza relativa alla prestazione di servizi di gioco d'azzardo, proprio perché detta attività non ha, né può avere, natura transfrontaliera e non esistono rischi analoghi a quelli che possono derivare dai giochi d'azzardo. Pertanto, il ragionamento dell'Ungheria relativo all'applicabilità della giurisprudenza in materia di giochi d'azzardo non è coerente.

181. Per quanto riguarda l'asserita mancanza di un periodo transitorio sufficiente, l'Ungheria rileva che, in materia di politica fiscale e sociale, gli operatori non potrebbero fare affidamento sul fatto che la normativa non subirà modifiche. A tale proposito, l'Ungheria sottolinea, in primo luogo, che le modifiche legislative erano prevedibili già nell'aprile 2001, al momento dell'adozione del decreto SZÉP, cosicché i prestatori hanno beneficiato di un termine più lungo di quello indicato dalla Commissione, in secondo luogo, che i buoni Erzsébet costituirebbero solo un tipo di vantaggio in natura conveniente sotto il profilo fiscale, che rappresenterebbe circa l'8% di tutti i vantaggi concessi ai dipendenti dagli operatori e, in terzo luogo, che detti operatori, i quali emettono un'ampia gamma di altri buoni, continuerebbero ad emettere tali buoni, compresi i buoni pasto, come prima. Pertanto, secondo l'Ungheria, la modifica delle norme non avrebbe inciso sulla quota di mercato dei buoni pasto e i prestatori non sarebbero stati esclusi dal mercato.

b) La mia valutazione

182. Prima di iniziare il mio esame, rilevo che, nel caso di specie, le parti non hanno sollevato le questioni, da un lato, se la normativa ungherese relativa ai buoni Erzsébet rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 e, dall'altro, se tale direttiva sia stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva. Infatti, la Commissione sembra partire dal presupposto che detta direttiva non sia applicabile, dato che esamina la conformità della normativa in parola alla luce degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

183. Tuttavia, tali questioni sono rilevanti. Infatti, come si è già precisato, se si conclude che la direttiva 2006/123 è applicabile all'attività di emissione dei buoni Erzsébet e ha realizzato un'armonizzazione esaustiva in tale settore, la suddetta normativa non può essere valutata alla luce del Trattato FUE, ma unicamente sotto il profilo della direttiva citata.

184. L'attività di emissione dei buoni Erzsébet, esercitata esclusivamente dalla FNHV, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123?

185. A mio parere, la risposta a tale quesito deve essere negativa.

186. Infatti, l'articolo 1 della direttiva 2006/123, relativo all'oggetto della stessa, prevede al paragrafo 3, primo comma, che detta direttiva non riguarda, in particolare, l'abolizione di monopoli che forniscono servizi.

187. Il considerando 8 di tale direttiva fornisce chiarimenti al riguardo precisando che «è opportuno che le disposizioni della [stessa] relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi *si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri* (…) *ad abolire i monopoli esistenti*» [66].

188. Orbene, a mio parere, un'attività che non sia aperta alla concorrenza, in particolare perché viene esercitata da un monopolio pubblico esistente, esula dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

189. Alla luce dei lavori preparatori di detta direttiva [67], ritengo che tale esclusione sia giustificata, segnatamente, dal fatto che la direttiva citata non dovrebbe incidere sul mantenimento di monopoli che forniscono già servizi [68].

66 — Il corsivo è mio.

67 — V. relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (documento del Parlamento A6-0409/2005).

68 — Pag. 33.

190. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che l'attività consistente nell'emissione in regime di monopolio di buoni pasto, quali i buoni Erzsébet, non rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva 2006/123. Pertanto, non è più necessario esaminare la questione relativa all'armonizzazione realizzata da detta direttiva in tale settore.

191. Tuttavia, rilevo che il fatto che l'attività di cui trattasi sia esclusa dall'ambito di applicazione della suddetta direttiva non la esclude affatto dal campo di applicazione del diritto primario, e in particolare degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE [69].

192. Occorre però che l'attività di emissione controversa costituisca un'attività economica, in quanto solo questo tipo di attività ricade nell'ambito delle suddette disposizioni. Tale elemento è decisivo per il prosieguo della mia analisi. Alla luce di ciò, non deve sorprendere che le parti abbiano presentato numerosi argomenti a sostegno delle loro rispettive posizioni sul punto.

193. A tale proposito, rilevo che, secondo costante giurisprudenza, la nozione di «stabilimento» di cui alle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'«attività economica» mercé l'insediamento in pianta stabile nello Stato membro ospitante a tempo indeterminato [70]. Pertanto, l'attività economica deve essere considerata come la ragion d'essere stessa della libertà di stabilimento.

194. Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi, dal testo dell'articolo 57 TFUE risulta che la nozione di «servizi» ai sensi dei Trattati comprende le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione. La definizione di tale nozione si fonda sulla giurisprudenza della Corte secondo cui la nozione in parola copre ogni attività economica autonoma svolta normalmente dietro retribuzione [71]. Inoltre, secondo la Corte, la caratteristica essenziale della retribuzione va rintracciata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata [72].

195. Aggiungo che, secondo costante giurisprudenza, le nozioni di attività economica e di prestazione di servizi devono essere interpretate estensivamente in quanto definiscono la sfera d'applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE [73].

196. Alla luce delle suesposte soluzioni giurisprudenziali, occorre verificare se l'attività di emissione dei buoni Erzsébet costituisca un'attività economica autonoma [74], in quanto fornita dietro retribuzione.

197. Dalla documentazione agli atti risulta che la FNHV emette buoni Erzsébet per il datore di lavoro quando questi decide di acquistarne. Come rileva la stessa Ungheria nel controricorso, l'acquisto di tali buoni è economicamente vantaggiosa per il datore di lavoro in quanto comporta «minori obblighi fiscali» [75]. Mi pare di capire che il datore di lavoro fruisca di uno «sgravio fiscale» per i buoni acquistati e concessi ai suoi dipendenti sotto forma di vantaggi in natura.

198. Alla luce di tali elementi, ritengo che l'attività di emissione dei buoni Erzsébet debba essere considerata un'attività economica, per quattro motivi.

69 — V. Michel, V., «Le champ d'application de la directive "services": entre cohérence et régression?», *La directive «services» en principe(s) et en pratique*, Bruylant, 2011, pag. 49.

70 — V. sentenza VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

71 — V. in tal senso, segnatamente, sentenza Smits e Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punto 58).

72 — V. sentenza Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, punto 17).

73 — V. sentenza Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

74 — A tale proposito, rilevo che non vi è dubbio che tale attività costituisca un'attività autonoma. Infatti, nel caso di specie non si riscontra alcun rapporto di subordinazione.

75 — Punto 50.

199. In primo luogo, ritengo che lo sgravio fiscale di cui fruisce il datore di lavoro costituisca il «corrispettivo economico» dell'emissione dei buoni Erzsébet e abbia carattere remunerativo per la FNHV, in quanto, senza tali entrate, essa non potrebbe finanziare il programma Erzsébet.

200. Infatti, risulta dalla documentazione agli atti che detto programma non è finanziato a carico del bilancio statale, ma solo con i proventi che derivano dai buoni stessi. Pertanto, l'attività di emissione di tali buoni costituisce l'unico mezzo di finanziamento del suddetto programma. Inoltre, come precisa l'Ungheria nel controricorso, accordando uno sgravio fiscale ai datori di lavoro che concedono vantaggi in natura, lo Stato rinuncia ad entrate fiscali significative, e i proventi sono destinati al programma Erzsébet, che viene attuato dalla FNHV.

201. In secondo luogo, non mi convince l'argomento dell'Ungheria diretto a dimostrare che l'attività in questione non è un'attività economica a motivo della sua finalità sociale.

202. A tale proposito, ritengo, al pari della Commissione, che la natura dell'attività debba essere tenuta distinta dall'utilizzo dei proventi che ne derivano. Orbene, l'attività di emissione dei buoni Erzsébet costituisce un'attività economica a prescindere dalla circostanza che i suoi proventi siano utilizzati per uno scopo sociale.

203. Tale soluzione discende, a mio avviso, dalla giurisprudenza della Corte. Infatti, nella sentenza Schindler [76], relativa all'attività di lotteria, la Corte ha dichiarato che, «[s]ebbene (…) la legge disponga che gli utili ricavati da una lotteria possano essere utilizzati solo per taluni obiettivi, soprattutto di interesse generale, o addirittura che debbano essere devoluti al bilancio statale, *queste norme sull'allocazione dei proventi non modificano la natura dell'attività di cui trattasi e non la privano del suo carattere economico*» [77].

204. A tale proposito, rilevo altresì che la Corte ha adottato una soluzione analoga quando ha esaminato la nozione di attività economica che caratterizza la nozione di impresa nell'ambito del diritto della concorrenza [78].

205. Infatti, la Corte ha dichiarato a più riprese che «lo scopo sociale [del regime in questione] non è di per sé sufficiente per escludere che l'attività considerata sia qualificata come attività economica» [79]. Secondo la Corte, affinché tale attività non costituisca un'attività economica, devono sussistere altre due condizioni, vale a dire, in primo luogo, l'applicazione del principio di solidarietà e, in secondo luogo, il controllo dello Stato [80].

206. Sebbene tale giurisprudenza sia stata elaborata nel contesto del diritto della concorrenza e riguardi l'attività degli enti di assicurazione contro gli incidenti di lavoro e le malattie professionali, ritengo che essa sia rilevante, per analogia, ai fini della mia valutazione, in quanto la definizione della nozione di attività economica influisce, come avviene per la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, sull'applicabilità delle norme del Trattato FUE in materia di diritto della concorrenza.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Punto 35. Il corsivo è mio.

78 — A tal riguardo, rilevo che, nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di attività economica caratterizza la nozione di impresa. Infatti, quest'ultima nozione include qualsiasi ente che eserciti un'«attività economica», a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Quanto alla nozione di attività economica, essa è definita come qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato.

79 — V. sentenza Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

80 — Ibidem (punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

207. Al pari della Commissione, rilevo che, nella fattispecie, nessuna delle due condizioni menzionate dalla suddetta giurisprudenza è soddisfatta nell'ambito dell'emissione dei buoni Erzsébet. Infatti, non si applica il principio di solidarietà, dato che tali buoni sono concessi solo a discrezione del datore di lavoro ed entro i limiti da questo stabiliti. Come sostiene giustamente la Commissione, siffatta discrezionalità non garantisce che i lavoratori a più basso reddito possano accedere a tali buoni a condizioni preferenziali rispetto ai lavoratori con redditi più elevati. Per quanto riguarda la seconda condizione, relativa al controllo dello Stato, rilevo che l'Ungheria non può imporre al datore di lavoro di acquistare buoni Erzsébet, né indicare quali saranno i loro destinatari effettivi o stabilire per quale importo il datore di lavoro dovrà concedere tali buoni.

208. Inoltre, ritengo che, se si dovesse qualificare l'attività di emissione dei buoni Erzsébet come strumento di investimento sociale analogo alle obbligazioni di investimenti sociali previsti dalla comunicazione della Commissione menzionata al precedente paragrafo 178 [81], ciò suffragherebbe la mia tesi secondo cui tale attività deve essere qualificata come «attività economica». Infatti, come precisato dall'Ungheria, l'acquisto dei buoni Erzsébet costituirebbe in tal caso un investimento sociale, in cambio del quale l'impresa ottiene uno sgravio fiscale, che andrebbe quindi considerato un corrispettivo economico.

209. In terzo luogo, ritengo che gli argomenti dell'Ungheria relativi alla questione se l'attività costituisca o meno un'attività economica non siano coerenti. Infatti, dopo avere sostenuto, in un primo momento, che non si tratterebbe di un'attività economica, cosicché gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE non sarebbero applicabili [82], l'Ungheria afferma poi che le due disposizioni citate non sarebbero state violate nel caso di specie [83], il che tuttavia presuppone, a mio avviso, che le medesime siano applicabili.

210. In quarto luogo, ritengo, al pari della Commissione, che l'attività di emissione dei buoni Erzsébet non possa essere qualificata come attività che partecipa all'esercizio dei pubblici poteri, ai sensi degli articoli 51, primo comma, TFUE e 62 TFUE.

211. A tale proposito, rilevo anzitutto che, in quanto deroghe alle regole fondamentali della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, gli articoli 51, primo comma, TFUE e 62 TFUE devono essere interpretati in maniera che la loro portata si limiti a quanto è strettamente necessario per tutelare gli interessi che tali disposizioni permettono agli Stati membri di proteggere [84]. Da giurisprudenza costante risulta altresì che la deroga prevista dalle suddette disposizioni dev'essere limitata alle attività che, considerate di per sé, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri [85].

212. Dalla documentazione agli atti, e in particolare dalla risposta dell'Ungheria al parere motivato del 27 dicembre 2012, risulta che detto Stato si limita ad osservare che l'emissione dei buoni sarebbe qualificata come servizio pubblico e sociale, senza fornire la prova di una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri. Ciò posto, gli articoli 51 TFUE e 62 TFUE sono applicabili all'attività in questione.

213. Alla luce di tutti gli elementi che precedono, ritengo che l'attività di emissione dei buoni Erzsébet costituisca un'attività economica rientrante nell'ambito di applicazione degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE.

81 — Secondo l'Ungheria, i buoni Erzsébet sarebbero analoghi a tali obbligazioni quanto a funzione e finalità. Nella comunicazione citata, la Commissione descrive il funzionamento di tali obbligazioni di investimenti sociali indicando che, «[g]razie alle obbligazioni ad effetto sociale, un investitore privato finanzia generalmente un prestatario di servizi sociali per l'applicazione di un programma sociale. In cambio il settore pubblico promette ("obbligazione") di rimborsargli l'investimento iniziale, ad un tasso remunerativo, se il programma raggiunge la finalità sociale desiderata» (nota 17).

82 — Punti da 45 a 47 del controricorso.

83 — Punto 48 del controricorso.

84 — V. sentenza Commissione/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

85 — Ibidem (punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

214. Rimane da esaminare se la normativa ungherese controversa introduca restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se tali restrizioni possano essere giustificate.

215. In primo luogo, rilevo che l'articolo 106 TFUE non è stato menzionato dalle parti durante la fase scritta. In risposta a un quesito postole in udienza, la Commissione ha precisato che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE [86] non si applicherebbe nella fattispecie in quanto l'emissione dei buoni Erzsébet non costituirebbe un servizio di interesse economico generale.

216. Tenuto conto dei documenti agli atti, non dispongo di elementi sufficienti per valutare se l'attività di emissione di tali buoni costituisca un servizio di interesse economico generale. Tuttavia, rilevo che l'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, che rinvia ad altre disposizioni di diritto sostanziale del Trattato FUE, osta a che gli Stati membri emanino o mantengano in vigore, in particolare nei confronti delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, una normativa nazionale contraria agli articoli 49 TFUE e 56 TFUE [87].

217. In secondo luogo, rilevo che dalla giurisprudenza risulta che gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE impongono l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi e che devono essere considerate come tali tutte le misure che vietano, ostacolano o rendono meno allettante l'esercizio di tali libertà [88].

218. La Corte ha già ravvisato una restrizione alle suddette libertà in una causa vertente su una normativa nazionale analoga a quella in discussione nel presente procedimento, in quanto detta normativa attribuiva ai soli servizi di assistenza fiscale la competenza esclusiva ad offrire ai contribuenti taluni servizi di consulenza e di assistenza in materia fiscale [89].

219. Infatti, in quel caso la Corte ha dichiarato che, per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, la normativa in questione, riservando tali attività ai suddetti servizi, «impedisce totalmente l'accesso al mercato dei servizi di cui trattasi agli operatori economici stabiliti in altri Stati membri» [90].

220. Per quanto riguarda la libertà di stabilimento, la Corte ha dichiarato che detta normativa, limitando la possibilità di costituire servizi di assistenza fiscale a taluni soggetti aventi sede in Italia, «è idonea a rendere più difficile, se non ad impedire totalmente, l'esercizio da parte degli operatori economici provenienti da altri Stati membri del loro diritto di stabilirsi in Italia al fine di fornire i servizi in questione» [91].

221. Aggiungo che il Tribunale dell'Unione europea ha considerato altresì che «la normativa fiamminga che concede il diritto esclusivo [a una società privata di televisione di espressione neerlandese stabilita nelle Fiandre] rende impossibile lo stabilimento in Belgio di una società concorrente di un altro Stato membro desiderosa di emettere a partire dal Belgio pubblicità televisiva destinata all'insieme della Comunità fiamminga. Bast[a] questa semplice constatazione a caratterizzare l'ostacolo alla libertà di stabilimento» [92].

86 — Ai sensi di tale disposizione, «[l]e imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati (…) 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».

87 — V., in tal senso, sentenze Vlaamse Televisie Maatschappij/Commissione (T-266/97, EU:T:1999:144, punto 106 e giurisprudenza ivi citata); United Pan-Europe Communications Belgium e a. (C-250/06, EU:C:2007:783, punti 14 e 15), e ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, punto 61).

88 — V. sentenza Commissione/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

89 — V. sentenza Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punto 32).

90 — Ibidem (punto 33). V. anche, in tal senso, per quanto riguarda la constatazione di una restrizione alla libera prestazione dei servizi in materia di giochi d'azzardo, sentenza Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

91 — Ibidem (punto 34).

92 — V. sentenza Vlaamse Televisie Maatschappij/Commissione (T-266/97, EU:T:1999:144, punto 114).

222. Nel caso di specie, la normativa ungherese conferisce alla FNHV il diritto esclusivo di emettere i buoni Erzsébet.

223. Alla luce delle soluzioni giurisprudenziali prima indicate, il fatto di riservare in esclusiva alla FNHV l'attività di emissione di tali buoni costituisce, a mio parere, una restrizione alla libera prestazione dei servizi, in quanto l'accesso al mercato dell'emissione dei buoni in questione è totalmente escluso.

224. Inoltre, a mio parere, un prestatore che non disponga di uno stabilimento in Ungheria potrebbe emettere buoni pasto quali i buoni Erzsébet. Infatti, come ha osservato giustamente la Commissione in udienza, detta attività può essere svolta a distanza, in particolare tramite Internet o per telefono, e tale modalità di funzionamento sarebbe già adottata per l'emissione di buoni di servizi in Belgio.

225. Per quanto concerne la libertà di stabilimento, ritengo che la normativa ungherese controversa impedisca ad altre imprese che intendano emettere buoni Erzsébet di stabilirsi in Ungheria, sicché detta normativa comporta una restrizione a tale libertà.

226. Risulta da costante giurisprudenza che una normativa nazionale restrittiva, che si applica a qualsiasi impresa che esercita o intende esercitare un'attività nel territorio dello Stato membro ospitante, come quella oggetto del presente ricorso, può essere giustificata qualora risponda a motivi imperativi di interesse pubblico, purché sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non ecceda quanto necessario per il raggiungimento di questo [93].

227. Per quanto concerne la giustificazione di tale normativa nazionale restrittiva, rilevo che l'argomento dell'Ungheria non è del tutto chiaro. Nelle sue memorie, l'Ungheria invoca principalmente tre giustificazioni, vale a dire la necessità di mantenere la coerenza del sistema impositivo, il miglioramento dell'alimentazione della popolazione e il finanziamento del sistema di prestazioni sociali.

228. Per quanto concerne il mantenimento della coerenza del sistema impositivo, rilevo che l'Ungheria non ha addotto alcun argomento a sostegno della sua posizione. Pertanto, al pari della Commissione, non capisco in che modo l'attività di emissione dei buoni Erzsébet attribuita a un monopolio preservi la coerenza di tale sistema.

229. Per quel che riguarda il miglioramento dell'alimentazione della popolazione, l'Ungheria non adduce alcun argomento per dimostrare che il sistema di emissione dei buoni Erzsébet, così come attuato, sia necessario e costituisca la misura più appropriata per conseguire tale obiettivo.

230. Quanto all'obiettivo del finanziamento del sistema di prestazioni sociali, l'Ungheria si limita ad affermare, in primo luogo, che, nel sistema attuale, l'emissione di tali buoni che conferiscono vantaggi fiscali sarebbe integrato nel sistema di protezione sociale e funzionerebbe come un elemento del sistema di finanziamento delle risorse sociali, in secondo luogo, che, secondo costante giurisprudenza, il diritto dell'Unione non pregiudicherebbe la competenza degli Stati membri ad organizzare i loro sistemi previdenziali, comprese le disposizioni nazionali destinate a garantire l'equilibrio finanziario e, in terzo luogo, che i buoni Erzsébet sarebbero l'unica risorsa per le attività finanziate attraverso il programma Erzsébet e che, in mancanza degli introiti provenienti da detti buoni, non sarebbe possibile finanziare, a carico del bilancio dello Stato, un progetto di tale portata.

93 — V. sentenze Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punto 37 e giurisprudenza ivi citata), e DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

231. Secondo l'Ungheria, quand'anche l'obiettivo del finanziamento delle prestazioni sociali perseguito potesse essere raggiunto con altri mezzi, affidare l'attività in questione a un ente di diritto pubblico tenuto a destinare la totalità delle sue entrate a un obiettivo definito costituirebbe il mezzo più efficace per conseguire tale obiettivo.

232. A tale proposito rilevo che, effettivamente secondo costante giurisprudenza, spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi previdenziali [94]. Tuttavia, la Corte ha precisato che gli Stati membri, nell'esercizio di tale competenza, devono adoperarsi per non violare le disposizioni del Trattato FUE, e in particolare quelle relative ai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi [95]. Inoltre, conformemente a detta giurisprudenza, si riconosce che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale può costituire di per sé un motivo imperativo di interesse pubblico atto a giustificare un ostacolo a tali principi [96].

233. Orbene, nel caso di specie, come giustamente rilevato dalla Commissione, l'Ungheria non ha fornito elementi atti a dimostrare l'esistenza di un simile rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale.

234. Ritengo inoltre, al pari della Commissione, che, quand'anche si dovesse riconoscere l'esistenza di siffatto motivo imperativo di interesse generale, l'Ungheria avrebbe dovuto dimostrare che l'attribuzione esclusiva dell'attività di emissione dei buoni Erzsébet alla FNHV costituisce una misura necessaria e proporzionata per conseguire l'obiettivo del finanziamento delle prestazioni sociali.

235. Infatti, spetta alle autorità nazionali competenti dimostrare, da un lato, che la loro normativa è necessaria per conseguire l'obiettivo perseguito e, dall'altro, che detta normativa è conforme al principio di proporzionalità [97].

236. Alla luce degli elementi disponibili, rilevo che non è stato dimostrato in modo convincente che l'Ungheria abbia esaminato se l'obiettivo perseguito potesse essere raggiunto con altri mezzi meno restrittivi [98]. Infatti, essa si limita ad affermare che il sistema, così come istituito, costituirebbe la misura più efficace, senza fornire elementi probatori a tale riguardo.

237. Ciò posto, ritengo che la Corte non sia in grado di accertare se nella fattispecie ricorrano le condizioni della necessità e della proporzionalità.

238. Peraltro, come rilevato dalla Commissione, l'Ungheria avrebbe potuto adottare misure meno restrittive per conseguire l'obiettivo del finanziamento delle prestazioni sociali.

94 — V., in tal senso, sentenza Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

95 — Ibidem (punto 74 e giurisprudenza ivi citata).

96 — Ibidem (punto 85 e giurisprudenza ivi citata).

97 — V. sentenza Commissione/Portogallo (C-438/08, EU:C:2009:651, punto 47 e giurisprudenza ivi citata). V. anche, in tal senso, sentenze Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punto 45), e Commissione/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

98 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punto 89).

239. Ritengo inoltre, al pari della Commissione, che un periodo transitorio limitato a poco più di un mese [99] non sembra sufficiente per consentire ragionevolmente agli operatori interessati di adattarsi alle nuove circostanze [100]. A mio parere, siffatta soluzione si impone a maggior ragione in quanto, nel caso di specie, tali nuove circostanze hanno determinato una situazione di monopolio sul mercato dell'emissione dei buoni pasto che beneficiavano di uno sgravio fiscale, il che ha comportato l'esclusione degli operatori precedentemente attivi su detto mercato e quindi una riduzione del loro volume d'affari [101].

240. Infine, a differenza dell'Ungheria, ritengo che non sia rilevante il riferimento alla giurisprudenza in materia di giochi d'azzardo per sostenere che l'istituzione di un monopolio pubblico per l'emissione dei buoni Erzsébet sia giustificata e proporzionata.

241. A tale proposito, rilevo che, secondo costante giurisprudenza, uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può legittimamente conferire il diritto di gestire giochi d'azzardo a un unico operatore [102].

242. Tuttavia, da detta giurisprudenza risulta altresì, da un lato, che tale scelta di ricorrere a un regime di diritto esclusivo attribuito a un unico operatore persegue lo specifico obiettivo di tutelare i consumatori contro una spesa eccessiva collegata al gioco e di prevenire il rischio di frodi derivante dal fatto che i giochi d'azzardo consentono di vincere somme di denaro considerevoli e, dall'altro, che le restrizioni conseguenti a tale scelta devono anche essere conformi ai principi di non discriminazione e di proporzionalità [103].

243. Nella fattispecie, come giustamente rilevato dalla Commissione, tali effetti negativi connessi ai giochi in denaro, vale a dire la dipendenza e le frodi, non esistono nell'ambito dell'attività di emissione dei buoni Erzsébet. Ne consegue che, a mio parere, tali soluzioni giurisprudenziali non possono essere applicate al caso in esame.

244. Alla luce di tutti gli elementi che precedono, ritengo che la censura relativa ai buoni Erzsébet debba essere accolta.

V – **Conclusione**

245. In base alle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di:

— dichiarare irricevibile il ricorso per inadempimento nella parte relativa al motivo concernente il requisito di un rapporto contrattuale di almeno cinque anni con una mutua, previsto all'articolo 13 del decreto del governo n. 55/2011, del 12 aprile 2011, che disciplina l'emissione e l'utilizzo della carta per il tempo libero Széchenyi;

99 — Tra l'adozione della legge n. CLVI del 2011, avvenuta il 12 novembre 2011, e la sua entrata in vigore, il 1° gennaio 2012.

100 — V., in tal senso, sentenza Commissione/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punto 90).

101 — A tale proposito, rilevo, al pari della Commissione, che anche se gli operatori interessati possono sempre emettere buoni che continuano a beneficiare di un'imposizione fiscale favorevole, come i buoni regalo o i buoni per coprire le spese relative all'inizio dell'anno scolastico, le quote di mercato di tali buoni sono modeste rispetto a quella dei buoni Erzsébet. Infatti, secondo la Commissione, nel 2012, ossia l'anno immediatamente successivo alla modifica legislativa, i buoni Erzsébet rappresentavano una quota di mercato pari all'11,5%, mentre la quota dei buoni regalo ammontava allo 0,4% e quella dei buoni per coprire le spese relative all'inizio dell'anno scolastico era pari allo 0,9%.

102 — V., in tal senso, sentenze Läärä e a. (C-124/97, EU:C:1999:435, punti 35, 37 e 39); Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punto 37), nonché Dickinger e Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punti 48 e 49).

103 — Ibidem (rispettivamente, punti 37 e 39, 31 e 36, 48 e 50).

— dichiarare il ricorso per inadempimento ricevibile e fondato nella parte in cui addebita all'Ungheria di avere:

  — violato gli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 14, punto 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, per avere escluso le succursali di società estere dalla possibilità di emettere la carta elettronica Széchenyi;

  — violato gli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera b), e 3, della direttiva 2006/123, per avere riservato la possibilità di emettere tale carta ai gruppi di società i cui membri siano costituiti con la forma giuridica di società previste dal diritto ungherese;

  — violato gli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123, per avere subordinato la possibilità di emettere detta carta all'esistenza di uno stabilimento permanente in Ungheria;

  — violato gli obblighi che le incombono in forza degli articoli 49 TFUE e 56 TFUE, per avere attribuito a un ente pubblico il diritto esclusivo di emissione dei buoni che consentono ai lavoratori dipendenti di ottenere vantaggi in natura sotto forma di pasti pronti al consumo, senza un periodo transitorio né misure transitorie adeguati;

— per il resto, respingere il ricorso;

— condannare la Commissione europea e l'Ungheria a sopportare le proprie spese.