

Normativa nazionale che prevede prezzi regolamentati per taluni prodotti agricoli nonché l'obbligo di mettere in vendita un quantitativo determinato di tali prodotti

Corte di giustizia UE, Sez. III 12 settembre 2024, in causa C-557/23 - Jürimäe, pres.; Jääskinen, est.; Campos Sánchez-Bordona, avv. gen. - SPAR Magyarország Kft c. Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal.

Agricoltura e foreste - Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli - Regolamento (UE) n. 1308/2013 - Normativa nazionale che prevede prezzi regolamentati per taluni prodotti agricoli nonché l'obbligo di mettere in vendita un quantitativo determinato di tali prodotti – Ammende.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 671, e rettifica GU 2016, L 130, pag. 11), come modificato dal regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021 (GU 2021, L 435, pag. 262) (in prosieguo: il «regolamento OCM»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la SPAR Magyarország Kft. e il Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (servizi amministrativi della provincia di Bács-Kiskun, Ungheria) (in prosieguo: l'«autorità nazionale»), avente ad oggetto la decisione di tale autorità che infligge alla SPAR Magyarország un'ammenda a titolo della tutela dei consumatori.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 172, 185 e 189 del regolamento OCM enunciano quanto segue:

«(172) Date le peculiarità del settore agricolo e la sua dipendenza dal corretto funzionamento dell'intera catena di approvvigionamento alimentare, compresa l'efficace applicazione delle norme sulla concorrenza in tutti i settori correlati nell'insieme della filiera alimentare, che può essere altamente concentrata, è opportuno dedicare particolare attenzione all'applicazione delle norme sull'applicazione delle regole in materia di concorrenza di cui all'articolo 42 TFUE. (...)

(185) Per contrastare efficacemente ed effettivamente le minacce di turbativa sui mercati causate da aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interno o esterno o da altri eventi e circostanze che provocano o minacciano in maniera significativa di provocare turbative del mercato, laddove la situazione o i suoi effetti sul mercato sembrano destinati a perdurare o a peggiorare, è opportuno delegare alla Commissione [europea] il potere di adottare determinati atti per quanto riguarda l'adozione delle misure necessarie per far fronte a tale situazione del mercato pur nel rispetto degli obblighi che scaturiscono dagli accordi internazionali e a condizione che le altre misure previste dal presente regolamento appaiano insufficienti, comprese misure per ampliare o modificare la portata, la durata o altri aspetti di altre misure previste dal presente regolamento, o per prevedere restituzioni all'esportazione, oppure per sospendere i dazi all'importazione, in tutto o in parte, anche per determinati quantitativi o periodi, a seconda delle necessità.

(...)

(189) È opportuno autorizzare la Commissione ad adottare le misure necessarie per risolvere problemi specifici in caso di emergenza».

4 L'articolo 1 di tale regolamento è formulato come segue:

«1. Il presente regolamento istituisce un'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, ossia di tutti i prodotti elencati nell'allegato I dei trattati, esclusi i prodotti della pesca e dell'acquacoltura come definiti negli atti normativi dell'Unione [europea] relativi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

2. I prodotti agricoli definiti al paragrafo 1 si suddividono nei seguenti settori, elencati nelle rispettive parti dell'allegato I:

a) cereali, parte I;

(...)



- c) zucchero, parte III;
- (...)
- p) latte e prodotti lattiero-caseari, parte XVI;
- (...)
- s) uova, parte XIX;
- t) carni di pollame, parte XX;
- (...)
- x) altri prodotti, parte XXIV».

5 Il capo I del titolo II della parte II di detto regolamento contiene una sezione 1, intitolata «Norme di commercializzazione», la quale comprende gli articoli da 73 a 91 del medesimo regolamento.

6 Ai sensi dell'articolo 73 del regolamento OCM:

«Fatte salve eventuali altre disposizioni applicabili ai prodotti agricoli, nonché le disposizioni adottate nei settori veterinario, fitosanitario e alimentare per assicurare che i prodotti siano conformi alle norme igieniche e sanitarie e per proteggere la salute pubblica, la salute degli animali e delle piante, la presente sezione reca le disposizioni concernenti le norme di commercializzazione».

7 L'articolo 74 di tale regolamento prevede quanto segue:

«I prodotti per i quali sono state stabilite norme di commercializzazione per settore o per prodotto conformemente alla presente sezione possono essere commercializzati nell'Unione solo se sono conformi a tali norme».

8 L'articolo 75 di detto regolamento così enuncia:

«1. Le norme di commercializzazione possono essere applicate a uno o più dei settori e prodotti seguenti:

- a) olio di oliva e olive da tavola;
- b) ortofrutticoli;
- c) prodotti ortofrutticoli trasformati;
- d) banane;
- e) piante vive;
- f) uova;
- g) carni di pollame;
- h) grassi da spalmare destinati al consumo umano;
- (...).

3. Fatto salvo l'articolo 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio[del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione (GU 2011, L 304, pag. 18)], le norme di commercializzazione di cui al paragrafo 1 possono riguardare uno o più dei seguenti elementi, determinati sulla base del settore o del prodotto e sulla base delle caratteristiche di ciascun settore, della necessità di regolamentare l'immissione sul mercato e delle condizioni di cui al paragrafo 5 del presente articolo:

- a) le definizioni tecniche, le designazioni e le denominazioni di vendita per settori diversi da quelli indicati nell'articolo 78;
- b) i criteri di classificazione come classe, peso, calibro, età e categoria;
- c) le specie, le varietà vegetali o le razze animali o il tipo commerciale;
- d) la presentazione, l'etichettatura connessa alle norme di commercializzazione obbligatorie, il condizionamento, le regole applicabili ai centri di condizionamento, le indicazioni esterne, l'anno di raccolta e l'uso di diciture specifiche fatti salvi gli articoli da 92 a 123;
- e) criteri come l'aspetto, la consistenza, la conformazione, le caratteristiche del prodotto e il tenore di acqua;
- f) le sostanze specifiche impiegate nella produzione, o i componenti e i costituenti, compresi i loro requisiti quantitativi, la purezza e l'identificazione;
- g) la forma di coltivazione/allevamento e il metodo di produzione, comprese le pratiche enologiche e i sistemi avanzati di produzione sostenibile;
- h) il taglio dei mosti e dei vini e le relative definizioni, la miscelazione e le relative restrizioni;
- i) la frequenza della raccolta, la consegna, la conservazione e il trattamento, il metodo e la temperatura di conservazione, il magazzinaggio e il trasporto;
- j) il luogo di produzione e/o di origine, esclusi carni di pollame e grassi da spalmare;
- k) le restrizioni all'impiego di determinate sostanze e al ricorso a determinate pratiche;
- l) destinazioni d'uso specifiche;
- m) le condizioni che disciplinano l'eliminazione, la detenzione, la circolazione e l'uso di prodotti non conformi alle norme di commercializzazione adottate a norma del paragrafo 1 e/o alle definizioni, designazioni e denominazioni di

vendita di cui all'articolo 78, nonché l'eliminazione dei sottoprodotti.

(...)

5. Le norme di commercializzazione per settore o per prodotto adottate a norma del paragrafo 1 del presente articolo sono fissate fatti salvi gli articoli da 84 a 88 e l'allegato IX e tengono conto di quanto segue:

- a) delle peculiarità del prodotto considerato;
- b) della necessità di assicurare le condizioni atte a facilitare l'immissione dei prodotti sul mercato;
- c) dell'interesse dei produttori a comunicare le caratteristiche dei prodotti e della produzione e dell'interesse dei consumatori a ricevere informazioni adeguate e trasparenti sui prodotti, compreso il luogo di produzione da stabilire caso per caso al livello geografico adeguato, dopo aver effettuato una valutazione, in particolare, dei costi e degli oneri amministrativi per gli operatori e dei benefici apportati ai produttori e ai consumatori finali;
- d) dei metodi disponibili per la determinazione delle caratteristiche fisiche, chimiche e organolettiche dei prodotti;
- e) delle raccomandazioni standardizzate adottate dalle organizzazioni internazionali;
- f) della necessità di preservare le caratteristiche naturali ed essenziali dei prodotti e di evitare che la composizione del prodotto subisca modifiche sostanziali.

(...)).

9 L'articolo 83, paragrafo 5, del medesimo regolamento così dispone:

«Gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni nazionali supplementari per i prodotti che beneficiano di una norma di commercializzazione dell'Unione a condizione che tali disposizioni siano coerenti con il diritto dell'Unione, nella fattispecie il principio della libera circolazione delle merci, e fatta salva la direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 1998, L 204, pag. 37)».

10 Ai sensi dell'articolo 90 *bis*, paragrafo 3, del regolamento OCM:

«Gli Stati membri eseguono controlli, in base a un'analisi del rischio, al fine di verificare se i prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, siano conformi alle norme stabilite nella presente sezione e, se del caso, applicano sanzioni amministrative».

11 L'articolo 219 di tale regolamento, intitolato «Misure per contrastare le turbative del mercato», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Per contrastare efficacemente ed effettivamente le minacce di turbativa del mercato causate da aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interno o esterno o da altri eventi e circostanze che causano o minacciano di causare in modo significativo turbative del mercato interessato, laddove la situazione o i suoi effetti sul mercato sembrano destinati a perdurare o a peggiorare, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 227, per l'adozione delle misure necessarie per far fronte a tale situazione del mercato pur nel rispetto degli obblighi che scaturiscono dagli accordi internazionali conclusi in forza del TFUE e a condizione che le altre misure previste dal presente regolamento appaiano insufficienti o non idonee.

Qualora lo richiedano ragioni imperative di urgenza in caso di minacce di turbativa del mercato di cui al primo comma del presente paragrafo, agli atti delegati adottati a norma di tale comma si applica la procedura di cui all'articolo 228.

(...)).

12 L'articolo 221 di detto regolamento è rubricato «Misure necessarie per risolvere problemi specifici». I paragrafi 1 e 2 di tale articolo dispongono quanto segue:

«1. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono le misure di emergenza necessarie e giustificabili per risolvere problemi specifici. (...)

2. Per imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati, connessi a situazioni in grado di causare un rapido deterioramento delle condizioni di produzione e di mercato cui potrebbe essere difficile far fronte in caso di ritardi nell'adozione di misure, la Commissione adotta atti di esecuzione immediatamente applicabili (...) per risolvere problemi specifici».

Diritto ungherese

13 L'az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022 (I. 14.) Korm. rendelet [decreto governativo n. 6/2022 (I. 14.) che stabilisce, in una situazione di emergenza, eccezioni all'applicazione della legge LXXXVII del 1990 sulla determinazione dei prezzi], del 14 gennaio 2022 (Magyar Közlöny 2022/5; in prosieguo: il «decreto governativo controverso») è entrato in vigore il 1° febbraio 2022 per un periodo iniziale di tre mesi. A causa di proroghe successive, esso è rimasto in vigore fino al 31 luglio 2023. Inoltre, è stato modificato due volte, con efficacia dal 10 novembre 2022 e dal 12 gennaio 2023.

14 Le disposizioni del decreto governativo controverso, applicabili al procedimento principale, sono riprodotte ai punti da 15 a 20 della presente sentenza e corrispondono a quelle che erano in vigore tra il 12 gennaio 2023 e il 31 luglio 2023.

15 Ai sensi dell'articolo 1 del decreto governativo controverso:

«1) Al fine di prevenire gli effetti nefasti delle disfunzioni del mercato, i prodotti di cui all'allegato 1 si aggiungono, per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2022 e il 31 luglio 2023, all'elenco dei prodotti a prezzo regolamentato che figurano al punto I, lettera A), dell'allegato dell'az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény [(legge

LXXXVII del 1990 sulla determinazione dei prezzi)].

2) Il prezzo al dettaglio lordo applicabile ai prodotti elencati nell'allegato 1 in un negozio o in un centro commerciale e nella vendita per corrispondenza, non può essere superiore al prezzo al dettaglio lordo applicato alla data del 15 ottobre 2021 da un commerciante che vende beni di largo consumo ai sensi dell'a kereskedelemről 2005. évi CLXIV. törvény [(legge CLXIV del 2005 sul commercio)] (in prosieguo: il "commerciante").

(...)).

16 L'articolo 1/A del decreto governativo controverso disponeva:

«1) Per il periodo compreso tra l'entrata in vigore dell'az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022 (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 451/2022 (XI. 9.) Korm. rendelet [(decreto governativo n. 451/2022 [XI. 9.], recante modifica del decreto governativo n. 6/2022 [I. 14.] che stabilisce, in una situazione di emergenza, eccezioni all'applicazione della legge LXXXVII del 1990, sulla determinazione dei prezzi)], e il 31 luglio 2023, i prodotti di cui all'allegato 2 si aggiungono ai prodotti a prezzo regolamentato elencati nell'articolo 1, paragrafo 1.

2) Il prezzo al dettaglio lordo applicabile ai prodotti elencati nell'allegato 2 in un negozio o in un centro commerciale e nella vendita per corrispondenza non può essere superiore al prezzo al dettaglio lordo applicato dal commerciante alla data del 30 settembre 2022.

3) In luogo del prezzo di vendita al dettaglio lordo applicato alla data del 30 settembre 2022,

a) se il prezzo di vendita al dettaglio lordo applicato alla data del 30 settembre 2022 non è disponibile, si applica l'ultimo prezzo di vendita al dettaglio lordo applicato dal commerciante prima del 30 settembre 2022,

b) se il prezzo di vendita al dettaglio lordo di cui alla lettera a) non può essere stabilito, si applica il prezzo medio al consumo pubblicato sul sito del Központi Statisztikai Hivatal [(ufficio centrale delle statistiche, Ungheria)] per il mese di settembre 2022, se disponibile.

(...)

6) Non può essere fatturato alcun altro costo o spesa al momento della determinazione dei prezzi in conformità al paragrafo 2».

17 Ai sensi dell'articolo 2 del decreto governativo controverso:

«1) In relazione al [gruppo di prodotti elencati nell'allegato 1], il commerciante è obbligato:

a) a commercializzare i prodotti commercializzati alla data del 15 ottobre 2021;

b) a tal fine, a mettere in vendita giornalmente almeno il quantitativo medio giornaliero che deteneva nelle proprie scorte nel 2021 nel corrispondente giorno della settimana, e

c) a garantire scorte – se necessario fino al doppio del quantitativo di cui alla lettera b) – e che le stesse siano offerte ai clienti su base continuativa in quantità sufficiente a soddisfare le loro esigenze, evitando le carenze.

2) Il commerciante ha l'obbligo di affiggere le informazioni legate all'articolo 1, paragrafo 1, nella forma e con il contenuto che saranno precisati dal ministro del Coordinamento delle Politiche generali, in un luogo ben visibile nel negozio e, in caso di vendita per corrispondenza, di pubblicarle sulla home page».

18 L'articolo 2/A del decreto governativo controverso prevedeva quanto segue:

«1) In relazione al [gruppo di prodotti elencati nell'allegato 2], il commerciante è obbligato:

a) a commercializzare i prodotti che commercializzava alla data del 30 settembre 2022;

b) a tale fine, a mettere in vendita almeno il quantitativo medio giornaliero che deteneva nelle proprie scorte nel 2022 nel corrispondente giorno della settimana, e

c) a garantire scorte – se necessario fino al doppio del quantitativo di cui alla lettera b) – e che le stesse siano offerte ai clienti su base continuativa in quantità sufficiente a soddisfare le loro esigenze, evitando le carenze.

2) Il commerciante ha l'obbligo di affiggere le informazioni legate all'articolo 1/A, paragrafo 1, nella forma e con il contenuto che saranno precisati dal ministro del Coordinamento delle Politiche generali, in un luogo ben visibile nel negozio e, in caso di vendita per corrispondenza, di pubblicarle sulla home page».

19 L'articolo 3, paragrafi da 1 a 4, del decreto governativo controverso enunciava quanto segue:

«1) Nei procedimenti amministrativi non contenziosi di cui all'articolo 16 de[l]la legge LXXXVII del 1990 sulla determinazione dei prezzi,] e aventi ad oggetto l'attuazione delle disposizioni del presente decreto governativo, l'autorità generale per la tutela dei consumatori designata dal decreto governativo relativo alla designazione di un'autorità generale per la tutela dei consumatori (in prosieguo: l'"autorità") agisce d'ufficio, con la partecipazione, tenuto conto dell'articolo 1, paragrafo 5, e dell'articolo 1/A, paragrafo 5, del Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, [(Ufficio nazionale per la sicurezza della catena alimentare, Ungheria)].

2) In deroga all'articolo 16 de[l]la legge LXXXVII del 1990 sulla determinazione dei prezzi] e all'articolo 38/B dell'a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény [(legge CXCV del 2011, relativa alla stabilità economica dell'Ungheria)], l'autorità che, durante il suo controllo, viene a conoscenza di una violazione degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2,

a) infligge un'ammenda compresa tra 50 000 fiorini ungheresi [(HUF) (circa EUR 131)] e 3 000 000 [(HUF) (circa EUR 7 849)], o

- b) può ordinare, mediante decisione, al commerciante di cessare temporaneamente le sue attività per un periodo che non può essere né inferiore ad un giorno né superiore a sei mesi.
- 3) La sanzione prevista al paragrafo 2, lettera a), può essere applicata più volte, in caso di infrazioni scoperte in occasione di più controlli consecutivi, anche se nello stesso giorno e nello stesso negozio, in modo tale che, qualora una nuova ammenda sia inflitta, il suo importo sia pari almeno al doppio di quello dell'ammenda inflitta per l'infrazione precedente, senza che occorra tener conto della disposizione relativa all'importo massimo dell'ammenda.
- 4) In caso di infrazione ripetuta, le sanzioni previste al paragrafo 2, lettere a) e b), possono essere applicate congiuntamente».
- 20 L'allegato 1 del decreto governativo controverso prevedeva quanto segue:
«Prodotti a prezzo regolamentato
1. zucchero cristallizzato (zucchero bianco)
 2. farina di grano bianca T55
 3. olio alimentare di girasole raffinato
 4. prosciutto di suini domestici (ivi inclusi non disossati, con cotenna, a filetti, tagliati, affettati o tritati, venduti preconfezionati o meno, freschi, refrigerati o congelati)
 5. filetti di pollo, carcassa – dorso, nonché codrione e punta dell'ala, insieme o separati (ivi inclusi i prodotti non disossati, con pelle, a filetti, tagliati, affettati o tritati, venduti preconfezionati o meno, freschi, refrigerati o congelati)
 6. latte vaccino, sottoposto a trattamento termico ad altissima temperatura, contenente il 2,8% di grassi in massa».
- 21 L'allegato 2 del decreto governativo controverso indicava quanto segue:
«Prodotti a prezzo regolamentato
1. Uova fresche, in guscio, della specie *Gallus domesticus* (diverse dalle uova da cova, fecondate)
 2. Patate da tavola, escluse le patate novelle».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

22 Dalla decisione di rinvio risulta che, al fine di prevenire gli effetti nefasti delle disfunzioni del mercato nel contesto della situazione di emergenza legata alla pandemia di COVID-19, il governo ungherese, all'inizio del 2022, ha adottato il decreto governativo controverso in forza del quale taluni prodotti agricoli di base, elencati nell'allegato 1 di quest'ultimo, vale a dire taluni tipi di zucchero, di farina di grano, di olio di girasole, di carne suina e di pollame nonché di latte, erano commercializzati a prezzi regolamentati. Conformemente al decreto governativo controverso, il prezzo di vendita al dettaglio lordo di tali prodotti, applicato dai commercianti che vendevano beni di largo consumo, non poteva essere superiore al prezzo di vendita al dettaglio lordo applicato alla data del 15 ottobre 2021. Inoltre, se tali commercianti commercializzavano gli stessi prodotti a tale data, essi erano tenuti a commercializzarli, e ciò in un quantitativo giornaliero corrispondente almeno al quantitativo giornaliero medio messo in vendita il giorno della settimana considerato dell'anno 2021.

23 A causa della guerra in Ucraina, il governo ungherese ha modificato il decreto governativo controverso nel senso che, a partire dal 10 novembre 2022, il quantitativo di riferimento da prendere in considerazione non era più il quantitativo giornaliero medio messo in vendita dell'anno 2021, ma il quantitativo giornaliero medio che il commerciante interessato aveva nelle scorte il giorno della settimana considerato nel corso di tale anno.

24 A partire da questa stessa data, il governo ungherese ha altresì esteso l'applicazione dei prezzi regolamentati ad altri due prodotti, vale a dire le uova e le patate. I commercianti che vendevano tali prodotti erano tenuti a commercializzarli in quantitativi corrispondenti ai quantitativi giornalieri medi che avevano nelle scorte il giorno della settimana considerato dell'anno 2022, e il prezzo di detti prodotti non poteva essere superiore a quello applicato alla data del 30 settembre 2022. Il decreto governativo controverso è rimasto in vigore fino al 31 luglio 2023, dopo essere stato modificato un'ultima volta con efficacia dal 12 gennaio 2023.

25 A seguito di un controllo effettuato dall'autorità nazionale, il 1° febbraio 2023, in uno degli spazi di vendita della SPAR Magyarorszá g in Ungheria, tale autorità ha constatato che, per cinque dei prodotti agricoli di cui al decreto governativo controverso, i quantitativi giornalieri medi messi in vendita erano inferiori ai quantitativi giornalieri medi che erano nelle scorte il giorno della settimana considerato nel corso dell'anno 2021 o dell'anno 2022. Con decisione del 9 maggio 2023, detta autorità ha accertato un'infrazione alle disposizioni del decreto governativo controverso ed ha inflitto alla SPAR Magyarorszá g un'ammenda in materia di tutela dei consumatori. Nell'ambito della determinazione dell'importo dell'ammenda, la medesima autorità ha segnatamente preso in considerazione il carattere irreversibile del danno causato dall'infrazione, il numero elevato di consumatori interessati da tale infrazione tenuto conto dell'ubicazione dello spazio di vendita di cui trattasi, la durata di detta infrazione, la ripetizione e la frequenza del comportamento illecito, la gravità della medesima infrazione in considerazione dell'importanza della SPAR Magyarorszá g e degli obblighi legali asseritamente violati, ma anche del comportamento cooperativo di tale commerciante.

26 La SPAR Magyarorszá g ha proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso di annullamento avverso la decisione dell'autorità nazionale, con il quale contesta la base giuridica di tale decisione e l'importo dell'ammenda che le è stata

inflitta. A sostegno del suo ricorso, essa fa valere che, secondo la sua interpretazione, il decreto governativo controverso non aveva come oggetto quello di introdurre un obbligo generale di approvvigionamento, in quanto l'obiettivo consisteva, in definitiva, nel far sì che i commercianti soddisfacessero pienamente la domanda dei consumatori. Orbene, pur non avendo messo in vendita i quantitativi previsti da tale decreto, essa sostiene tuttavia di aver sempre soddisfatto tutte le domande di tali consumatori e di aver disposto, il giorno del controllo, di una scorta di chiusura per ciascuno dei prodotti in questione. Essa non avrebbe, pertanto, commesso un'infrazione.

27 L'autorità nazionale chiede il rigetto del ricorso. Essa sottolinea che un'infrazione è commessa qualora il commerciante non rispetti il suo obbligo di mettere in vendita i quantitativi previsti dal decreto governativo controverso. Al riguardo esisterebbe una responsabilità oggettiva, come avrebbe confermato la Kúria (Corte suprema, Ungheria). Quest'ultima avrebbe in particolare ritenuto che, ai fini della prevenzione degli effetti pregiudizievoli delle disfunzioni del mercato e della maggiore tutela dei consumatori quale obiettivo di interesse generale, le disposizioni di cui trattasi stabiliscano una responsabilità oggettiva. Pertanto, il commerciante sarebbe tenuto a garantire i quantitativi di merci specificati in tale decreto ai prezzi regolamentati.

28 Il giudice del rinvio nutre dubbi in merito alla questione se il decreto governativo controverso, che impone, a pena di ammenda, un obbligo di mettere in vendita un certo quantitativo di prodotti agricoli, che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento OCM, a un prezzo di vendita al dettaglio regolamentato, sia compatibile con il diritto dell'Unione, dal momento che una siffatta normativa viola il principio della libera determinazione dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli sulla base del libero gioco della concorrenza e non rispetta il principio di proporzionalità.

29 In tali circostanze, la Szegedi Törvényszék (Corte di Seghedino, Ungheria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 83, paragrafo 5, del [regolamento OCM] debba essere interpretato nel senso che osta a un provvedimento nazionale come quello di cui trattasi nel procedimento principale, che, invocando una situazione di emergenza, impone ai commercianti l'obbligo di mettere in vendita a un prezzo fissato dall'autorità una serie di prodotti agricoli rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento OCM in quantità determinate non sulla base dei quantitativi medi giornalieri immessi in commercio dal commerciante nell'anno di riferimento, ma, a prescindere da ciò, sulla base dei quantitativi medi giornalieri che il commerciante deteneva nelle proprie scorte nell'anno di riferimento.

2) Se l'articolo 90 *bis*, paragrafo 3, del regolamento OCM debba essere interpretato nel senso che esso osta a un provvedimento nazionale come quello di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede l'imposizione obbligatoria di un'ammenda anche nel caso in cui, alla data del controllo, il commerciante abbia messo in vendita una serie di prodotti agricoli rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento OCM in quantità pari ai quantitativi medi giornalieri da esso immessi in commercio nell'anno di riferimento e i consumatori abbiano a disposizione tali prodotti».

Sulle questioni pregiudiziali

30 In via preliminare, occorre esaminare l'argomento, esposto nelle osservazioni scritte del governo austriaco e della Commissione, secondo cui le disposizioni menzionate dal giudice del rinvio, ossia l'articolo 83, paragrafo 5, e l'articolo 90 *bis*, paragrafo 3, del regolamento OCM, non si applicano né alla maggior parte dei prodotti di cui al decreto governativo controverso né ai requisiti posti da tale decreto.

31 Ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento OCM, gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni nazionali supplementari per i prodotti che beneficiano di una norma di commercializzazione dell'Unione a condizione che tali disposizioni siano coerenti con il diritto dell'Unione, nella fattispecie il principio della libera circolazione delle merci. L'articolo 90 *bis*, paragrafo 3, di tale regolamento prevede un obbligo per gli Stati membri di eseguire controlli relativi alle norme di commercializzazione di tali prodotti e di imporre sanzioni in caso di non conformità di detti prodotti a tali norme. Poiché queste due disposizioni rientrano nella sezione 1 del capo I del titolo II della parte II di detto regolamento, relativa alle norme di commercializzazione, esse trovano applicazione unicamente in presenza di tali norme che vertono sugli elementi elencati all'articolo 75, paragrafo 3, del medesimo regolamento.

32 Orbene, da un lato, la determinazione di un prezzo massimo per taluni prodotti e l'obbligo di mettere in vendita un quantitativo determinato di tali prodotti non rientrano negli elementi specifici previsti all'articolo 75, paragrafo 3, del regolamento OCM o nelle caratteristiche particolari previste al paragrafo 5 di tale articolo. Dall'altro lato, dal paragrafo 1 di detto articolo risulta che, tra gli otto prodotti previsti dal decreto governativo controverso, solo le uova e le carni di pollame possono essere oggetto di una norma di commercializzazione. Orbene, a tal riguardo, né il regolamento (CE) n. 589/2008 della Commissione, del 23 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione applicabili alle uova (GU 2008, L 163, pag. 6), né il regolamento (CE) n. 543/2008 della Commissione, del 16 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione per le carni di pollame (GU 2008, L 157, pag. 46) contengono norme di commercializzazione relative, da un lato, alla determinazione di un prezzo massimo e, dall'altro, all'obbligo per i commercianti di mettere in vendita un quantitativo determinato di questi due prodotti. Pertanto, nessun elemento consente di concludere che, per quanto riguarda i suddetti due prodotti, esista una norma di



commercializzazione che giustifichi l'applicazione delle disposizioni di cui al punto 30 della presente sentenza.

33 Si deve quindi ritenere che le disposizioni indicate nelle questioni del giudice del rinvio non siano pertinenti, in quanto tali, al fine di valutare la conformità del decreto governativo controverso al regolamento OCM. Tuttavia, tenuto conto del fatto che la Corte ha il compito di interpretare tutte le disposizioni del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali per dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali disposizioni non siano espressamente indicate nelle questioni a essa sottoposte da detti giudici (sentenza del 22 febbraio 2024, *Deutsche Rentenversicherung Bund*, C-283/21, EU:C:2024:144, punto 39 e giurisprudenza citata), una tale constatazione non impedisce di esaminare la conformità di tale decreto al diritto dell'Unione e, più in particolare, alle disposizioni di tale regolamento, giacché detto decreto riguarda prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione di detto regolamento.

34 In tali circostanze, dette questioni, che occorre esaminare congiuntamente, devono essere intese come volte, in sostanza, a stabilire se il regolamento OCM debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una misura nazionale che, a causa di una situazione di emergenza, da un lato, impone ad un commerciante di mettere in vendita prodotti agricoli rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento, ad un prezzo regolamentato e in un quantitativo giornaliero medio registrato nelle scorte del commerciante nel corso di un anno di riferimento, e, dall'altro, prevede l'imposizione obbligatoria di un'ammenda in caso di violazione degli obblighi previsti da tale misura nazionale.

35 A tal riguardo, si deve ricordare che, nell'ambito della politica agricola comune (PAC), che scaturisce, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE, da un settore di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri, questi ultimi dispongono di un potere legislativo che permette loro, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, di esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria [sentenza dell'11 marzo 2021, *Commissione/Ungheria (Margini di profitto)*, C-400/19, EU:C:2021:194, punto 34 e giurisprudenza citata].

36 Secondo una costante giurisprudenza, in presenza di un regolamento che istituisce un'organizzazione comune del mercato (in prosieguo: l'«OCM») in un determinato settore, gli Stati membri sono nondimeno tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa costituire una deroga o una violazione. Sono parimenti incompatibili con un'OCM le disposizioni che ostino al suo buon funzionamento, anche se la materia in esame non è stata disciplinata tassativamente da tale OCM [sentenza dell'11 marzo 2021, *Commissione/Ungheria (Margini di profitto)*, C-400/19, EU:C:2021:194, punto 35 e giurisprudenza citata].

37 Orbene, in mancanza di un meccanismo di fissazione dei prezzi, la libera determinazione del prezzo di vendita attraverso il libero gioco della concorrenza è una componente del regolamento OCM e costituisce l'espressione del principio della libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva [v., in tal senso, sentenza dell'11 marzo 2021, *Commissione/Ungheria (Margini di profitto)*, C-400/19, EU:C:2021:194, punto 36 e giurisprudenza citata].

38 Tuttavia, l'instaurazione di un'OCM non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti da tale OCM, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato interno nel settore interessato, purché siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per il raggiungimento di quest'ultimo [sentenza dell'11 marzo 2021, *Commissione/Ungheria (Margini di profitto)*, C-400/19, EU:C:2021:194, punto 37 e giurisprudenza citata].

39 In primo luogo, come risulta sia dalle constatazioni del giudice del rinvio sia dalle osservazioni scritte della SPAR Magyarország, del governo austriaco e della Commissione, il decreto governativo controverso pregiudica il libero gioco della concorrenza, che, come ricordato al punto 37 della presente sentenza, è una componente del regolamento OCM. Infatti, l'obbligo di mettere in vendita prodotti agricoli a prezzi regolamentati e in quantitativi determinati impedisce ai commercianti di fissare liberamente i loro prezzi di vendita e i quantitativi che intendono vendere sulla base di considerazioni economiche fondate sul libero gioco della concorrenza.

40 In secondo luogo, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 38 della presente sentenza, il decreto governativo controverso deve essere giustificato dal perseguimento di un obiettivo di interesse generale diverso da quelli perseguiti dall'OCM.

41 Nel caso di specie, secondo il governo ungherese, tale decreto governativo persegua un duplice obiettivo, vale a dire la lotta contro l'inflazione e la tutela dei consumatori sfavoriti, mediante un approvvigionamento garantito di derrate alimentari di base a prezzi accessibili.

42 A tal riguardo, occorre certamente rilevare che la Commissione, a certe condizioni, è legittimata, in forza degli articoli 219 e 221 del regolamento OCM, ad adottare le misure necessarie per contrastare, da un lato, le minacce di turbativa del mercato causate da aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interno o esterno o da altri eventi e circostanze, ivi incluso in situazioni di emergenza, e, dall'altro, a problemi specifici in situazioni di emergenza. Tali disposizioni non possono tuttavia, tenuto conto delle situazioni specifiche che disciplinano, essere interpretate estensivamente, al punto da ritenere che il regolamento OCM nel suo insieme coprirebbe gli obiettivi di interesse generale perseguiti dal decreto governativo controverso, vale a dire la lotta contro l'inflazione e la tutela dei consumatori sfavoriti, mediante un approvvigionamento garantito di derrate alimentari di base a prezzi accessibili.

43 In tali circostanze, uno Stato membro può invocare l'obiettivo di lotta contro l'inflazione o di tutela dei consumatori sfavoriti, al fine di giustificare misure, come quelle che figurano nel decreto governativo controverso, che pregiudicano

il sistema di determinazione dei prezzi in condizioni di concorrenza effettiva, sul quale è fondato il regolamento OCM.

44 Le misure di determinazione di un prezzo massimo nonché l'obbligo di mettere in vendita un quantitativo determinato di prodotti, come quelle previste dal decreto governativo controverso, devono tuttavia soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto concerne la proporzionalità, ossia devono essere idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto è necessario per il suo raggiungimento. A tal riguardo, l'esame della proporzionalità deve farsi tenendo conto degli obiettivi della PAC nonché del buon funzionamento dell'OCM, il che impone un bilanciamento tra tali obiettivi e quelli perseguiti dal decreto governativo controverso (v., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, *Scotch Whisky Association e a.*, C-333/14, EU:C:2015:845, punto 28).

45 Inoltre, per quanto riguarda la questione se la misura in esame sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti, si deve rilevare che, conformemente a una giurisprudenza costante, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se essa soddisfa veramente l'esigenza di conseguirlo in modo coerente e sistematico (sentenza del 23 dicembre 2015, *Scotch Whisky Association e a.*, C-333/14, EU:C:2015:845, punto 37).

46 Nel caso di specie, si deve constatare che, anche supponendo che il decreto governativo controverso sia idoneo, mediante un approvvigionamento garantito di derrate alimentari di base a prezzi accessibili, a tutelare i consumatori sfavoriti e a combattere l'inflazione, tale decreto eccede quanto è necessario per raggiungere tali obiettivi [v., per analogia, sentenza dell'11 marzo 2021, *Commissione/Ungheria (Margini di profitto)*, C-400/19, EU:C:2021:194, punto 37 e giurisprudenza citata].

47 Infatti, come sostenuto, in sostanza, dal governo tedesco e dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, il pregiudizio al libero accesso dei commercianti al mercato in condizioni di concorrenza effettiva, libero accesso garantito dal regolamento OCM, nonché, di conseguenza, le turbative su tutta la catena di approvvigionamento causate dai prezzi regolamentati imposti a tali commercianti e l'obbligo per questi ultimi di mettere in vendita le quantità richieste dei prodotti in esame eccedono quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti da detto decreto.

48 Alla luce di tutto quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che il regolamento OCM deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una misura nazionale che, a causa di una situazione di emergenza, da un lato, impone a un commerciante di mettere in vendita prodotti agricoli rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento ad un prezzo regolamentato e in un quantitativo giornaliero medio registrato nelle scorte del commerciante nel corso di un anno di riferimento, e, dall'altro, prevede l'imposizione obbligatoria di un'ammenda in caso di violazione degli obblighi previsti da tale misura nazionale.

Sulle spese

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

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

Il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, come modificato dal regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, deve essere interpretato nel senso che:

esso osta ad una misura nazionale che, a causa di una situazione di emergenza, da un lato, impone a un commerciante di mettere in vendita prodotti agricoli rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento ad un prezzo regolamentato e in un quantitativo giornaliero medio registrato nelle scorte del commerciante nel corso di un anno di riferimento e, dall'altro, prevede l'imposizione obbligatoria di un'ammenda in caso di violazione degli obblighi previsti da tale misura nazionale.

(Omissis)