

Tutela dei consumatori e limiti all'intervento statale nel mercato alimentare: la Corte di giustizia censura prezzi amministrati e obblighi di stock

Corte di giustizia UE, Sez. III 18 giugno 2026, in causa C-658/24 - Lycourgos, pres.; Rodin, est.; Szpunar, avv. gen. - Penny Market Kft. c. Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal.

Produzione, commercio e consumo – Libertà di stabilimento – Libera prestazione dei servizi – Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli – Servizi nel mercato interno – Normativa nazionale che prevede un obbligo, durante un periodo determinato, per i distributori di prodotti alimentari con un fatturato superiore a un determinato importo, di ridurre i prezzi di taluni prodotti alimentari e di disporre di quantitativi minimi di questi ultimi – Misure adottate in ragione di una situazione di pericolo – Ammende.

(*Omissis*)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 49 e 56 TFUE, dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36) (in prosieguo: la direttiva 2006/123), e 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), 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 n. 1308/2013»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Penny Marker Kft., un'impresa ungherese, membro del gruppo tedesco di distribuzione alimentare REWE, e i Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal (servizi amministrativi della provincia di Komárom-Esztergom, Ungheria) (in prosieguo: l'«autorità nazionale»), avente ad oggetto la decisione di tale autorità che infligge alla Penny Market un'ammenda a titolo della tutela dei consumatori.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattato FUE

3 Ai sensi dell'articolo 49 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. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.»

4 L'articolo 56 TFUE prevede quanto segue:

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

(...).»

Il regolamento n. 1308/2013

5 L'articolo 219 del decreto n. 1308/2013, 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 [europea] 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.

(...).»

6 L'articolo 221 di tale regolamento, intitolato «Misure necessarie per risolvere problemi specifici», ai paragrafi 1 e 2 così dispone:

«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, secondo la procedura di cui all'articolo 229, paragrafo 3, per risolvere problemi specifici».

Direttiva 2006/123

7 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2006/123, intitolato «Oggetto»:

«1. La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.

3. La presente direttiva non riguarda né l'abolizione di monopoli che forniscono servizi né gli aiuti concessi dagli Stati membri cui si applicano le regole comunitarie di concorrenza.

La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

4. La presente direttiva non pregiudica le misure adottate a livello comunitario o nazionale, in conformità del diritto comunitario, volte a tutelare o a promuovere la diversità culturale o linguistica o il pluralismo dei media.

5. La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. Tuttavia gli Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva.

6. La presente direttiva non pregiudica la legislazione del lavoro, segnatamente le disposizioni giuridiche o contrattuali che disciplinano le condizioni di occupazione, le condizioni di lavoro, compresa la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, e il rapporto tra datori di lavoro e lavoratori, che gli Stati membri applicano in conformità del diritto nazionale che rispetta il diritto comunitario. Parimenti, la presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale.

7. La presente direttiva non pregiudica l'esercizio dei diritti fondamentali quali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario, né il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi e di intraprendere azioni sindacali in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario».

8 L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche. (...)

(...))».

9 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "servizio": qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo [57 TFUE] fornita normalmente dietro retribuzione;

(...)

5) "stabilimento": l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo [49 TFUE] a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi;

(...))».

10 L'articolo 14 della medesima direttiva, intitolato «Requisiti vietati», così recita:

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

1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare:

a) il requisito della cittadinanza per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;

b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;

(...))».

11 L'articolo 15 della direttiva 2006/123, intitolato «Requisiti da valutare», enuncia quanto segue:

«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:

- a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;
- b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;
- c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;
- d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22),] 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;
- e) il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale;
- f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;
- g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare;
- h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

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».

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata.

5. Nella relazione di valutazione reciproca di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano quanto segue:

- a) i requisiti che intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3;
- b) i requisiti che sono stati soppressi o attenuati.

6. A decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti quali quelli indicati al paragrafo 2 soltanto quando essi sono conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3.

7. Gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti di cui al paragrafo 6, specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri. La notifica non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica, la Commissione esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con il diritto comunitario e adotta, all'occorrenza, una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarle o di sopprimerle.

Con la notifica di un progetto di disposizione di diritto interno ai sensi della 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 (GU 1998, L 204, pag. 37),] si soddisfa al tempo stesso l'obbligo di notifica previsto dalla presente direttiva».

12 L'articolo 16 di tale direttiva, intitolato «Libera prestazione di servizi», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«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».

Diritto ungherese

Legge XCIII del 2021, sul coordinamento delle attività di difesa e di sicurezza



13 L'articolo 80, paragrafo 1, lettera d), paragrafo 2, lettera b), e paragrafo 3, della védelmi és biztonsági tevékenység-gek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (legge n. XCIII del 2021, sul coordinamento delle attività di difesa e di sicurezza) (*Magyar Közlöny* 2021/118) prevede quanto segue:

«1. In un periodo di pericolo, il governo può, mediante decreto, sospendere l'applicazione di talune leggi, derogare a talune disposizioni legislative e adottare altre misure eccezionali per salvaguardare la vita e la salute delle persone, i beni e i diritti dei cittadini, nonché la stabilità dell'economia nazionale.

2. Il governo può esercitare i poteri conferitigli dal paragrafo 1 per legiferare in settori connessi alla sicurezza economica e alla sicurezza dell'approvvigionamento.

3. Il governo può esercitare i suoi poteri ai sensi del paragrafo 1 – nella misura necessaria in funzione dell'evento scatenante e in modo proporzionato rispetto all'obiettivo da raggiungere – per prevenire e gestire un evento innescante uno stato di guerra, uno stato di emergenza o una situazione di pericolo, per porvi fine, nonché per prevenire o porre rimedio ai suoi effetti negativi».

Decreto 162/2023

14 Lo háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet (decreto governativo n. 162/2023 del 5 maggio, sulle misure necessarie per ridurre l'inflazione dei prezzi dei prodotti alimentari in un contesto di guerra), del 5 maggio 2023 (*Magyar Közlöny* 2023/66; in prosieguo: il «decreto 162/2023») è entrato in vigore il 6 maggio 2023.

15 L'articolo 1, paragrafo 2, punto 2, del decreto 162/2023 così dispone:

«Ai fini del presente decreto si intende per “distributore” un commerciante che esercita, a titolo principale, un'attività corrispondente al codice “4711 – Commercio al dettaglio in esercizi commerciali non specializzati con prevalenza di prodotti alimentari” nella classificazione statistica delle attività economiche, il cui fatturato netto, ai sensi della a kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény [legge n. XLV del 2020, relativa all'imposta sul commercio al dettaglio], abbia superato 1 miliardo di [fiorini ungheresi (HUF) (circa EUR 2 500 000)] nel 2021».

16 Ai sensi dell'articolo 2 di tale decreto:

«(1) Il distributore è tenuto a introdurre una riduzione di prezzo per le categorie di prodotti elencate all'allegato 1 (in prosieguo: le “categorie di prodotti oggetto di promozione obbligatoria”) e per i tipi di prodotti elencati all'allegato 2 nel periodo tra il 1° giugno 2023 e il 30 giugno 2024, in tutti gli esercizi commerciali (o, nel caso della vendita per corrispondenza, su ciascuna piattaforma).

(2) Per le categorie di prodotti elencate all'allegato 1, in occasione dell'applicazione delle riduzioni di prezzo di cui al paragrafo 1, il distributore applica, durante la campagna promozionale e, a partire dalla fine della stessa, in maniera periodica, ad almeno un prodotto (in prosieguo: il “prodotto scontato”) a sua scelta in ciascuna delle categorie di prodotti scontati nel corso della campagna promozionale, un prezzo lordo di vendita al dettaglio (in prosieguo: il “prezzo promozionale”) inferiore di almeno il quindici per cento al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso che abbia applicato nei trenta giorni precedenti la riduzione di prezzo».

17 L'articolo 3, paragrafo 1, di detto decreto così dispone:

«Il distributore è tenuto:

a) a commercializzare i prodotti scontati, e

b) a mettere in vendita quotidianamente i suddetti prodotti, nel quantitativo corrispondente quantomeno al quantitativo medio giornaliero venduto nel 2022, in modo da soddisfare in ogni momento le esigenze dei clienti».

18 I prodotti oggetto del decreto 162/2023, dei quali si tratta nella presente causa, sono elencati ai punti 16 e 20 dell'allegato 1 di tale decreto, e sono formulati come segue:

«Allegato 1 – Categorie di prodotti oggetto di promozione obbligatoria:

(...)

16. Frutta fresca

(...)

20. Acque minerali e bevande rinfrescanti».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

19 Tenuto conto della situazione di conflitto armato in corso dal febbraio 2022 in Ucraina, paese confinante con l'Ungheria, il governo ungherese ha invocato, il 24 maggio 2022, una «situazione di pericolo», prorogata a più riprese, che l'ha indotto ad adottare con decreto talune misure eccezionali, come consentito dall'articolo 80 della legge n. XCIII del 2021.

20 In tale contesto, al fine di tutelare i consumatori contro un'inflazione eccessiva, il governo ha adottato, *inter alia*, il decreto 162/2023, che ha introdotto un regime di riduzioni di prezzo obbligatorie a decorrere dal 6 maggio 2023.

21 In sostanza, l'articolo 2, paragrafo 2, di tale decreto, letto in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 2, punto 2, dello stesso, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari il cui fatturato annuo ha superato 1 miliardo di HUF (circa EUR 2 500 000) nel corso del 2021 di applicare, per un periodo determinato («campagna promozionale»), un prezzo lordo al dettaglio inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo al dettaglio più basso che abbiano applicato nei 30 giorni precedenti, e ciò per almeno un prodotto di loro scelta tra ciascuna categoria di prodotti



specificata nell'allegato 1 di detto decreto. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 1, del medesimo decreto ha imposto a tali distributori di immettere sul mercato i prodotti di cui trattasi nel quantitativo giornaliero medio commercializzato nel corso del 2022 al fine di garantire che i clienti potessero essere serviti in modo continuativo.

22 In caso di violazione degli obblighi del decreto 162/2023, l'autorità nazionale può infliggere ammende. Inoltre, essa può ordinare al commerciante di cui trattasi di cessare temporaneamente le sue attività nell'esercizio commerciale interessato dall'infrazione.

23 Il 20 febbraio 2024 l'autorità nazionale ha effettuato un controllo *in loco* in un esercizio commerciale gestito dalla Penny Market.

24 Tale autorità nazionale ha constatato che due dei prodotti oggetto della campagna promozionale, ossia delle mele nonché acque minerali e bevande rinfrescanti rientranti rispettivamente nelle categorie di prodotti di cui ai punti 16 e 20 dell'allegato 1 del decreto 162/2023, non erano presenti sugli scaffali in tale esercizio commerciale e che non era stata ivi effettuata alcuna vendita di tali prodotti il giorno del controllo.

25 Con decisione del 27 marzo 2024, detta autorità nazionale ha, di conseguenza, inflitto alla Penny Market un'ammenda di importo pari a HUF 4 000 000 (circa EUR 10 000). Nella motivazione di tale decisione è indicato che la Penny Market ha violato le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, del decreto 162/2023, in quanto detti prodotti, pur essendo presenti in magazzino, non erano sugli scaffali nell'area di vendita al momento del controllo, di modo che non era stata ancora effettuata alcuna vendita in tale momento. Dunque, la Penny Market non aveva garantito la commercializzazione dei prodotti per una giornata nel corso della campagna promozionale della durata di una settimana. L'autorità nazionale ha pertanto ritenuto che tale esercizio commerciale non avesse offerto in vendita il quantitativo giornaliero medio commercializzato nel corso del 2022 in modo tale da garantire che i clienti potessero essere serviti in modo continuativo.

26 La Penny Market ha impugnato detta decisione dinanzi alla Győri Törvényszék (Corte di Győr, Ungheria), giudice del rinvio. Essa ha sostenuto, per quanto riguarda le mele, da un lato, di aver segnalato al ministero competente un ritardo nella consegna di tale prodotto e, dall'altro, di averne venduto, il giorno del controllo, il quantitativo giornaliero medio commercializzato nel corso del 2022. Secondo la Penny Market, la resistente avrebbe dovuto esaminare le vendite effettuate nel corso dell'intera giornata, invece di trarre le proprie conclusioni esclusivamente sulla base di un momento specifico della stessa. Quanto alle acque minerali e alle bevande rinfrescanti, la Penny Market ha indicato che un prodotto sostitutivo era stato disponibile per i consumatori.

27 Il giudice del rinvio osserva che la Penny Market è stata costituita da un gruppo tedesco di distribuzione alimentare e che il suo capitale non è quindi detenuto da persone ungheresi. Poiché l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari è un'attività di carattere commerciale ai sensi dell'articolo 57, lettera b), TFUE, tale giudice si chiede se il decreto 162/2023 sia compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con la libera prestazione dei servizi e con il regolamento n. 1308/2013. Nel caso di specie, la libertà di stabilimento sarebbe parimenti applicabile, dal momento che essa si estende all'esercizio, da parte della Penny Market, di attività economiche in quanto impresa indipendente.

28 In tali circostanze, la Győri Törvényszék (Corte di Győr) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se gli articoli 49 e 56 TFUE nonché l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva [2006/123] debbano essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che, invocando una situazione di emergenza, impone esclusivamente ai rivenditori al dettaglio del settore alimentare con un fatturato annuo superiore a 1 000 milioni di fiorini ungheresi (HUF) [(circa EUR 2 500 00)] di applicare ad alcune categorie di prodotti, per un determinato periodo di tempo, un prezzo lordo di vendita al dettaglio inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso che abbiano applicato nei trenta giorni precedenti e che, in caso di inadempimento di tale obbligo, prevede l'imposizione obbligatoria di un'ammenda.

2. Se il regolamento [n. 1308/2013] debba essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che, invocando una situazione di emergenza, impone esclusivamente ai rivenditori al dettaglio del settore alimentare con un fatturato annuo superiore a 1 000 milioni di fiorini ungheresi (HUF) [(circa EUR 2 500 00)] di applicare ad alcune categorie di prodotti, per un determinato periodo di tempo, un prezzo lordo di vendita al dettaglio inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso che abbiano applicato nei trenta giorni precedenti e che, in caso di inadempimento di tale obbligo, prevede l'imposizione obbligatoria di un'ammenda».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla seconda questione

29 Con la sua seconda questione, che occorre esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 1308/2013 debba essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che, in considerazione di una situazione di pericolo, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo superiore a EUR 2 500 000, a pena di un'ammenda, da un lato, di applicare per talune categorie di prodotti rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento, durante un periodo determinato, un prezzo lordo di vendita al dettaglio che sia inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso da essi applicato nei 30 giorni precedenti e, dall'altro, di disporre sempre, durante tale periodo, di quantitativi minimi di determinati prodotti.



30 Occorre 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 del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 35 e giurisprudenza citata).

31 Secondo una costante giurisprudenza, in presenza di un regolamento che istituisce un'organizzazione comune del mercato (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 del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 36 e giurisprudenza citata).

32 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 n. 1308/2013 e costituisce l'espressione del principio della libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva (sentenza del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 37 e giurisprudenza citata).

33 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 del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 38 e giurisprudenza citata).

34 In primo luogo, occorre constatare, come osservato dal giudice del rinvio, che un obbligo, come quello previsto dal decreto 162/2023, di vendere taluni prodotti agricoli a un prezzo lordo al dettaglio obbligatoriamente ridotto, e ciò in un quantitativo minimo determinato, impedisce ai distributori 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. Tale obbligo pregiudica quindi il libero gioco della concorrenza, che, come ricordato al punto 32 della presente sentenza, è una componente del regolamento n. 1308/2013.

35 In secondo luogo, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 31 della presente sentenza, le misure di cui al decreto 162/2023 devono essere giustificate dal perseguimento di uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti dall'OCM.

36 Nel caso di specie, secondo il governo ungherese, tale decreto persegue un duplice scopo, ossia la lotta contro l'inflazione e la tutela dei consumatori sfavoriti, mediante un approvvigionamento garantito di prodotti alimentari di base a prezzi accessibili.

37 A tal riguardo, occorre certamente rilevare che la Commissione, a certe condizioni, è legittimata, in forza degli articoli 219 e 221 del regolamento n. 1308/2013, 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 tale regolamento nel suo insieme coprirebbe gli obiettivi di interesse generale perseguiti dal decreto 162/2023, 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 (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 42).

38 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 162/2023, che pregiudicano il sistema di determinazione dei prezzi in condizioni di concorrenza effettiva, sul quale è fondato il regolamento n. 1308/2013 (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 43).

39 Ciò premesso, le misure come quelle previste dal decreto 162/2023, che impongono, durante un periodo determinato, di applicare certe riduzioni di prezzo nonché l'obbligo di disporre sempre di quantitativi minimi di determinati prodotti alimentari, devono 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 da tale decreto (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 44 e giurisprudenza citata).

40 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 12 settembre 2024, SPAR Magyarország, C-557/23, EU:C:2024:737, punto 45 e giurisprudenza citata).

41 A tal riguardo, sotto un primo profilo, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 36 delle sue

conclusioni, la fissazione di un prezzo massimo per taluni prodotti a livello di vendita al dettaglio non persegue gli scopi di lotta contro l'inflazione e di tutela dei consumatori svantaggiati in modo coerente e sistematico, in quanto riguarda unicamente i commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo che ha superato HUF 1 miliardo (circa EUR 2 500 000), i quali si trovano, come risulta dalla decisione di rinvio, generalmente in zone urbane, piuttosto che in zone rurali.

42 Dunque, da tale caratteristica delle misure di cui trattasi nel procedimento principale risulta che una parte sostanziale dei prodotti alimentari immessi sul mercato nello Stato membro in questione sono venduti da commercianti che esulano dall'applicazione di tali misure e che una parte significativa dei consumatori svantaggiati difficilmente avrà accesso, in pratica, ai prodotti alimentari i cui prezzi devono essere ridotti in forza di dette misure.

43 Sotto un secondo profilo, neppure l'obbligo di mantenere una scorta di quantitativi minimi di taluni prodotti è idoneo a garantire la realizzazione degli obiettivi enunciati, in quanto anche tale misura si applica al medesimo gruppo ristretto di commercianti.

44 Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il regolamento n. 1308/2013 deve essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che, in considerazione di una situazione di pericolo, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo superiore a EUR 2 500 000, a pena di un'ammenda, da un lato, di applicare per talune categorie di prodotti rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento, durante un periodo determinato, un prezzo lordo di vendita al dettaglio che sia inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso da essi applicato nei 30 giorni precedenti e, dall'altro, di disporre sempre, durante tale periodo, di quantitativi minimi di determinati prodotti.

Sulla prima questione

45 In via preliminare occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva spetta alla Corte, se del caso, riformulare le questioni che le sono sottoposte e prendere in considerazione, se necessario, norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non abbia fatto riferimento nella formulazione della sua questione (sentenza del 30 gennaio 2025, *Trenitalia*, C-510/23, EU:C:2025:41, punto 28 e giurisprudenza citata).

46 È opportuno avvalersi di tale facoltà nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale.

47 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che la direttiva 2006/123 si applica al procedimento principale in ragione del fatto che l'attività di commercio al dettaglio di prodotti costituisce un «servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, di tale direttiva (v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 97).

48 In secondo luogo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, la presente causa non riguarda i settori di attività esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 in forza dell'articolo 1, paragrafi da 1 a 7, di quest'ultima.

49 In terzo luogo, come parimenti rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, occorre considerare che l'applicabilità del regolamento n. 1308/2013 alla controversia di cui al procedimento principale non esclude l'applicabilità simultanea della direttiva 2006/123 a detta controversia. Infatti, tale regolamento non contiene norme che disciplinino aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, ai sensi dell'articolo 3 di tale direttiva, cosicché detto regolamento non rientra nell'ambito di applicazione di tale articolo 3 e non è in conflitto con detta direttiva.

50 In quarto luogo, è giocoforza constatare che le disposizioni pertinenti applicabili al procedimento principale sono gli articoli 14 e 15 della direttiva 2006/123, concernenti la libertà di stabilimento oggetto del capo III di tale direttiva, e non l'articolo 16 di quest'ultima, che riguarda la libera prestazione dei servizi e figura nel capo IV di detta direttiva.

51 A tal riguardo, la questione se una situazione rientri nell'ambito di applicazione delle disposizioni della medesima direttiva dedicate alla libera prestazione dei servizi o di quelle relative alla libertà di stabilimento dipende dal grado di stabilità dello stabilimento di un operatore nello Stato membro interessato, come risulta dall'articolo 4, punto 5, della direttiva 2006/123. Nel caso di specie, è sufficiente rilevare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la Penny Market, costituita dal gruppo tedesco di distribuzione alimentare REWE, è presente sul mercato ungherese dal 1996 ed esercita in modo effettivo, stabile e continuativo un'attività economica contemplata dall'articolo 49 TFUE, ossia l'attività di commercio al dettaglio, ai sensi dell'articolo 4, punto 5, della direttiva 2006/123.

52 Di conseguenza, si deve ritenere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 14, punto 1, e l'articolo 15 della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa di uno Stato membro che, in considerazione di una situazione di pericolo, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo superiore a EUR 2 500 000, a pena di un'ammenda, da un lato, di applicare per talune categorie di prodotti, durante un periodo determinato, un prezzo lordo di vendita al dettaglio che sia inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso da essi applicato nei 30 giorni precedenti e, dall'altro, di disporre sempre durante tale periodo di quantitativi minimi di determinati prodotti.



53 Per quanto riguarda, più in particolare, l'articolo 14 della direttiva 2006/123, tale disposizione contiene un divieto assoluto di prevedere requisiti discriminatori.

54 Infatti, dal punto 1 di tale articolo 14 risulta che gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto di requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale.

55 Ne consegue che detto articolo 14 vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla sede delle società, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, in applicazione di altri criteri di distinzione, conduca di fatto allo stesso risultato (v., in tal senso, sentenza del 3 marzo 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punto 62 e giurisprudenza citata).

56 Inoltre, la Corte ha già giudicato che sia dalla formulazione dell'articolo 14 della direttiva 2006/123 sia dall'impianto sistematico di tale direttiva discende che i requisiti elencati in tale articolo 14 non possono essere giustificati (sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 45 e giurisprudenza citata).

57 Al riguardo, la Corte ha segnatamente sottolineato che un tale divieto senza possibilità di giustificazione mira a garantire la soppressione sistematica e rapida di talune restrizioni alla libertà di stabilimento che, secondo il legislatore dell'Unione e la giurisprudenza della Corte, causano un grave pregiudizio al buon funzionamento del mercato interno e persegue in tal modo un obiettivo conforme al Trattato FUE (sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 46 e giurisprudenza citata).

58 Se è vero che spetta al giudice del rinvio stabilire se le misure di cui al decreto 162/2023 costituiscano una discriminazione indiretta delle società aventi sede al di fuori dell'Ungheria, la Corte, tuttavia, al fine di fornire a tale giudice una risposta utile, è competente a fornirgli indicazioni ricavate dagli atti del procedimento principale nonché dalle osservazioni scritte e orali ad esso sottoposte, in modo da consentire al giudice nazionale di decidere (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2015, Trijber e Harmsen, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, punto 55 e giurisprudenza citata).

59 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che tutte le società commerciali che esercitano un'attività di commercio al dettaglio di prodotti alimentari che hanno realizzato un fatturato netto inferiore a HUF 1 miliardo (circa EUR 2 500 000), le quali non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 2, punto 2, del decreto 162/2023, erano società commerciali detenute da persone ungheresi, mentre tutti i distributori detenuti da persone che non sono ungheresi rientrano nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

60 Occorre sottolineare che il fatto che siffatte misure riguardino principalmente società detenute da persone che non sono ungheresi non può essere idoneo, da un lato, a dimostrare che tali misure non sono fondate su un criterio neutro e pertinente e, dall'altro, a costituire, di per sé stessa, una discriminazione (v., in tal senso, sentenza del 3 marzo 2020, Tesco-Global Áruházak, C-323/18, EU:C:2020:140, punti 70 e 72).

61 Ciò premesso, la Commissione ha indicato, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, che le società ungheresi di commercio al dettaglio che realizzano un fatturato rilevante eludono, in pratica, l'applicazione della normativa di cui trattasi nel procedimento principale, dal momento che, da un lato, tali società gestiscono una rete di esercizi commerciali in franchising il cui fatturato non è sommato al fine di determinare se la soglia enunciata in tale normativa sia superata e, dall'altro, detta normativa si applica esclusivamente ai commercianti rientranti in un determinato codice della classificazione statistica delle attività economiche, mentre due di dette società che costituiscono le principali catene commerciali detenute da persone ungheresi esercitano la loro attività a titolo di un altro codice di tale classificazione.

62 Orbene, la circostanza che un gruppo di esercizi commerciali, il cui fatturato complessivo supera la soglia enunciata nel decreto 162/2023, sia gestito nella forma di una rete di franchising o che eserciti la propria attività di commercio al dettaglio di prodotti alimentari a titolo di un codice di detta classificazione diverso da quello previsto da tale decreto non può implicare che detto gruppo non si trovi in una situazione comparabile, alla luce degli obiettivi perseguiti da detto decreto, a quella di un gruppo di esercizi commerciali gestito in modo centralizzato o che esercita la propria attività a titolo del codice della stessa classificazione previsto dal medesimo decreto.

63 Pertanto, se si dovesse confermare che gli elementi addotti dalla Commissione corrispondono effettivamente alla situazione di cui trattasi nel procedimento principale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, si dovrebbe ritenere che le misure previste dal decreto 162/2023 costituiscano una discriminazione indiretta vietata dall'articolo 14 della direttiva 2006/123.

64 In ogni caso, anche supponendo che il giudice del rinvio constati infine che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non è discriminatoria, si dovrebbe allora ritenere che una siffatta normativa contenga un requisito da valutare, conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), di tale direttiva, il che implica che essa potrebbe essere attuata solo ove soddisfatti le condizioni enunciate all'articolo 15, paragrafo 3, di quest'ultima.

65 Orbene, in applicazione del punto c) di tale disposizione, una misura nazionale può essere conforme a tali condizioni solo se, in particolare, essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo che persegue. Pertanto, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, dalle considerazioni di cui ai punti da 41 a 43 della presente sentenza deriva che una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale è incompatibile con detta direttiva.

66 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo

14, punto 1, e l'articolo 15 della direttiva 2006/123 devono essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro che, in considerazione di una situazione di pericolo, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo superiore a EUR 2 500 000, a pena di un'ammenda, da un lato, di applicare per talune categorie di prodotti, durante un periodo determinato, un prezzo lordo di vendita al dettaglio che sia inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso da essi applicato nei 30 giorni precedenti e, dall'altro, di disporre sempre, durante tale periodo, di quantitativi minimi di determinati prodotti.

Sulle spese

67 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:

1) **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 alla normativa di uno Stato membro che, in considerazione di una situazione di pericolo, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo superiore a EUR 2 500 000, a pena di un'ammenda, da un lato, di applicare per talune categorie di prodotti rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento, durante un periodo determinato, un prezzo lordo di vendita al dettaglio che sia inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso da essi applicato nei 30 giorni precedenti e, dall'altro, di disporre sempre, durante tale periodo, di quantitativi minimi di determinati prodotti.

2) **L'articolo 14, paragrafo 1, e l'articolo 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno**

devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano alla normativa di uno Stato membro che, in considerazione di una situazione di pericolo, impone ai commercianti esercenti l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari con un fatturato annuo superiore a EUR 2 500 000, a pena di un'ammenda, da un lato, di applicare per talune categorie di prodotti, durante un periodo determinato, un prezzo lordo di vendita al dettaglio che sia inferiore di almeno il 15% al prezzo lordo di vendita al dettaglio più basso da essi applicato nei 30 giorni precedenti e, dall'altro, di disporre sempre, durante tale periodo, di quantitativi minimi di determinati prodotti.

(Omissis)

