

C-557/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

6 settembre 2023

Giudice del rinvio:

Szegedi Törvényszék (Corte di Szeged, Ungheria)

Data della decisione di rinvio:

6 settembre 2023

Ricorrente:

SPAR Magyarország Kft.

Resistente:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Delegazione del governo nella provincia di Bács-Kiskun, Ungheria)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso amministrativo diretto all'annullamento di una decisione che infligge un'ammenda in materia di tutela dei consumatori.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Conformità con 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 (in prosieguo: il «regolamento OCM») e, in generale, con gli articoli 34 e 36 TFUE, di una normativa nazionale che, relativamente a una serie di prodotti agricoli rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento OCM, prevede che i commercianti siano obbligati a mettere in vendita (vale a dire a offrire e vendere agli acquirenti presso il punto vendita) tali prodotti a un prezzo fissato dall'autorità in quantità pari al quantitativo medio giornaliero che il commerciante deteneva nelle proprie

scorte nell'anno di riferimento e che, in caso di inadempimento di tale obbligo, prevede l'imposizione di un'ammenda.

Base giuridica della domanda di pronuncia pregiudiziale: articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 83, paragrafo 5, 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 (in prosieguo: il «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.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 34 TFUE e 36 TFUE

Considerando 172 e articoli 83, paragrafo 5, e 90 bis, paragrafo 3, del regolamento OCM.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

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, del 14 gennaio 2022, che stabilisce, in una situazione di emergenza, eccezioni all'applicazione della legge LXXXVII del 1990 sulla determinazione dei prezzi (in prosieguo: il «decreto sui prezzi»)]

- 1 Il governo ungherese ha adottato il decreto sui prezzi nella situazione di emergenza creatasi nel contesto della pandemia di COVID-19. Ai sensi di tale decreto, in vigore dal 1° febbraio 2022, i commercianti erano tenuti a mettere in vendita sei prodotti figuranti nell'allegato del regolamento OCM (zucchero cristallizzato; farina di frumento fine; olio di girasole raffinato; prosciutto di suino delle specie domestiche; petto di pollo, carcassa di pollo — dorsale, codrione e punte di ali, e latte di vacca UHT con un tenore in materia grassa del 2,8 %; in prosieguo: il «primo gruppo di prodotti») ad un prezzo fissato dall'autorità, che non poteva, in sostanza, essere superiore al prezzo lordo di vendita al dettaglio applicato il 15 ottobre 2021. Inoltre, i commercianti erano obbligati a commercializzare tali prodotti se li commercializzavano alla data del 15 ottobre 2021 e a mettere in vendita quotidianamente almeno il quantitativo medio giornaliero [impresso in commercio] nel 2021 nel corrispondente giorno della settimana.
- 2 Il governo, invocando la situazione di guerra in Ucraina, ha modificato il decreto sui prezzi con decorrenza dal 10 novembre 2022 per estenderne l'ambito di applicazione ad altri due prodotti (uova fresche e patate da tavola; in prosieguo: il «secondo gruppo di prodotti») e ha adottato come valore di riferimento non il quantitativo medio giornaliero [impresso in commercio dal commerciante], ma il quantitativo medio giornaliero che il commerciante deteneva nelle proprie scorte nell'anno di riferimento (2021 per il primo gruppo di prodotti, 2022 per il secondo).
- 3 Le disposizioni pertinenti del decreto sui prezzi in vigore dal 12 gennaio 2023 (dopo un'ulteriore modifica) erano del seguente tenore:
«§ 2.
(1) In relazione al [primo gruppo di prodotti], 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».
- 4 L'articolo 2/A conteneva una disposizione analoga per quanto riguarda il secondo gruppo di prodotti, ma si basava sulla commercializzazione al 30 settembre 2022 e sul 2022 come anno di riferimento.
- 5 Il decreto sui prezzi (articolo 3) prevedeva inoltre che, in caso di inadempimento dell'obbligo di messa in vendita al prezzo fissato dall'autorità o di detenzione di scorte, l'autorità competente in materia di tutela dei consumatori fosse tenuta ad

infliggere un'ammenda compresa tra 50 000 e 3 000 000 fiorini ungheresi (HUF), oppure poteva disporre la sospensione (da un giorno a mezzo anno) dell'attività del commerciante.

- 6 Il decreto sui prezzi è rimasto in vigore fino al 31 luglio 2023.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 7 Nel corso di un controllo in loco effettuato il 1° febbraio 2023 in uno dei negozi del commerciante ricorrente, l'autorità resistente ha accertato che il commerciante, per cinque prodotti, non aveva rispettato l'obbligo di mettere in vendita quotidianamente almeno il quantitativo medio giornaliero pari al quantitativo dallo stesso detenuto nelle proprie scorte nel 2021 o nel 2022 nel corrispondente giorno della settimana, violando così le disposizioni degli articoli 2, paragrafo 1, lettera b), e 2/A, paragrafo 1, lettera b), del decreto sui prezzi. Con la sua decisione, la resistente ha quindi inflitto alla società ricorrente un'ammenda in materia di tutela dei consumatori dell'importo di HUF 2 200 000 (circa EUR 5 756) e l'ha condannata a commercializzare nello stabilimento oggetto dell'indagine i prodotti appartenenti ai gruppi in questione nelle quantità prescritte dal decreto sui prezzi.
- 8 Nel determinare l'importo dell'ammenda, l'autorità resistente ha tenuto conto, conformemente alle disposizioni del decreto sui prezzi, delle dimensioni del gruppo interessato dall'infrazione (è stato interessato il gruppo più numeroso), della durata dell'infrazione (ne è stata dimostrata l'esistenza il giorno del controllo in loco), della recidività dell'infrazione (alla ricorrente era già stata inflitta una precedente ammenda in materia di tutela dei consumatori), della disponibilità della ricorrente a collaborare (esistente) e il suo peso economico (significativo), nonché della natura dell'infrazione (irreversibile, di natura non transfrontaliera) e della sua gravità (seria).
- 9 La ricorrente ha presentato un ricorso giurisdizionale contro la decisione della resistente, di cui chiede l'annullamento.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 10 Secondo la ricorrente, l'adozione di una regolamentazione dei prezzi da parte delle autorità limita i diritti essenziali dei commercianti (diritto di proprietà, libertà d'impresa, libertà contrattuale). Le disposizioni del decreto sui prezzi le impongono un significativo onere aggiuntivo e la obbligano a un comportamento completamente avulso dalla regolamentazione del commercio, ragion per cui occorre far valere l'interpretazione normativa meno restrittiva di tali diritti. Lo scopo del legislatore non era quello di introdurre un obbligo generale di fornitura/servizio, bensì quello di soddisfare la domanda dei consumatori, come affermato dal governo: «nessuno deve tornare a casa con la busta della spesa vuota». La ricorrente ha pienamente conseguito tale obiettivo: possedeva i

prodotti in questione in quantità pari o superiore al quantitativo medio venduto nel 2021 o nel 2022 nel corrispondente giorno della settimana. Ha soddisfatto pienamente la domanda dei consumatori e alla fine le sono pure rimaste scorte dei prodotti. L'infrazione potrebbe essere accertata solo se fosse dimostrato che la domanda dei consumatori non è stata soddisfatta e che in tal modo i loro interessi sono stati lesi. Tale ragionamento da essa sostenuto è stato accolto da altre autorità in occasione di precedenti controlli.

- 11 La ricorrente fa altresì valere che, nel corso degli anni di riferimento, il livello delle sue scorte è stato influenzato da numerose circostanze aleatorie, indipendenti dalla domanda dei clienti (promozioni, fluttuazioni stagionali, riduzione delle scorte, ecc.), e che la capacità di stoccaggio del suo locale commerciale era limitata, di modo che l'obbligo di detenzione di scorte avrebbe messo a rischio la fornitura di altri prodotti ai consumatori. Inoltre, la catena di supermercati disponeva del volume di scorte richiesto.
- 12 La resistente sostiene che il decreto sui prezzi deve essere interpretato in modo letterale: se i quantitativi stabiliti in detto decreto non erano disponibili nel negozio, l'obbligo ivi previsto è stato violato. La responsabilità del commerciante è oggettiva e la conseguenza giuridica (ammenda) deve essere inflitta a prescindere dalla colpa. Lo scopo perseguito dall'autore del decreto sui prezzi [come confermato anche dalla Kúria (Corte suprema, Ungheria)] è quello di tutelare gli interessi patrimoniali delle famiglie, garantire la fornitura ininterrotta di beni e che i prodotti in questione siano disponibili per i consumatori ai livelli abituali delle scorte.

Breve esposizione dei motivi della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 13 Per quanto riguarda la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio parte dalla premessa che la politica agricola comune (PAC) rientra nella competenza concorrente dell'Unione europea e degli Stati membri. In presenza di un regolamento che istituisce un'organizzazione comune dei mercati in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adozione qualsiasi misura che possa costituire una deroga o una violazione. D'altra parte, gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti per l'adozione di talune misure non previste nel regolamento OCM a condizione che dette misure non siano tali da derogare o violare detto regolamento, o ostare al suo buon funzionamento.
- 14 La normativa nazionale di cui al procedimento principale, che impone, in caso di vendita al dettaglio di una serie di prodotti rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento OCM, l'obbligo di mettere imperativamente in vendita determinate quantità a un prezzo fissato dall'autorità, può violare il regolamento OCM in quanto una simile misura è in contrasto con il principio di libera determinazione del prezzo di vendita dei prodotti agricoli attraverso il libero gioco della concorrenza, sul quale tale regolamento è fondato.

- 15 L'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati non impedisce agli Stati membri di attuare misure che perseguono un obiettivo di interesse generale diverso da quelli previsti da tale organizzazione. Tuttavia, tali misure devono soddisfare i requisiti di proporzionalità derivanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. L'esame della proporzionalità deve farsi tenendo conto, in particolare, degli obiettivi della PAC nonché del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati, il che impone un bilanciamento tra tali obiettivi e quelli perseguiti dalla normativa nazionale in questione, in particolare i motivi imperativi di interesse generale. Tra questi, da un lato, l'obiettivo di evitare gli effetti negativi delle disfunzioni del mercato (contenimento dell'inflazione) e, dall'altro, come obiettivo sociale e di benessere, il fatto che la popolazione abbia accesso a determinati prodotti alimentari di base a prezzi calmierati. Tali motivi devono essere non discriminatori e soddisfare l'esame della proporzionalità e gli Stati membri devono dimostrarne la necessità.
- 16 Il giudice del rinvio ritiene che la norma relativa al livello delle scorte non soddisfi i criteri di necessità e proporzionalità e non possa essere giustificata da un obiettivo di interesse generale. Essa è quindi contraria al considerando 172 e all'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento OCM nonché agli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.
- 17 L'obiettivo del decreto sui prezzi è che la domanda dei consumatori possa continuare ad essere soddisfatta dopo l'introduzione del prezzo fissato dall'autorità, in quanto i commercianti sarebbero inclini a non commercializzare prodotti soggetti a prezzi fissati autoritativamente che causerebbero loro perdite. Tuttavia, non sono le scorte, bensì gli acquisti effettivamente realizzati dai consumatori a rispecchiare la domanda di questi ultimi. Non è giustificato obbligare i commercianti a mantenere un determinato livello di scorte finché la domanda dei consumatori è soddisfatta. La precedente formulazione del decreto sui prezzi, che prevedeva un volume medio giornaliero obbligatorio di vendite, era coerente con tale obiettivo e quindi conforme al diritto dell'Unione.
- 18 Per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio osserva che la violazione dell'obbligo di messa in vendita fa sorgere una responsabilità oggettiva: l'imposizione di un'ammenda è obbligatoria in caso di violazione anche se i consumatori non hanno subito alcun danno. Il giudice del rinvio non nega che, ai sensi dell'articolo 90 bis, paragrafo 3, del regolamento OCM, gli Stati membri possano applicare sanzioni amministrative, ma l'imposizione di un'ammenda è una sanzione non necessaria ed eccessiva laddove i consumatori abbiano a disposizione i prodotti che desiderano al prezzo fissato dall'autorità.