Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate l'11 settembre 2025 [1]

Causa C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
contro
M. GmbH

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dall'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land, Vienna, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Agricoltura – Concorrenza – Direttiva (UE) 2019/633 – Pratiche commerciali sleali – Articolo 6, paragrafo 1, lettera e) – Violazioni – Acquirente che richiede a più fornitori di effettuare un pagamento che non è connesso alla vendita di prodotti agricoli e alimentari – Cumulo di sanzioni pecuniarie (una per ciascun fornitore che è stato contattato) – Normativa nazionale che prevede una sanzione pecuniaria di importo fino a EUR 500 000 per violazione»

I. Introduzione

1. La M. GmbH, una società a responsabilità limitata, gestisce negozi di vendita al dettaglio di prodotti alimentari in Austria. A seguito delle ripercussioni negative generate dalla pandemia di COVID-19 sulla sua clientela e dell'inflazione che incideva in particolare sui costi dell'energia, tale società si è trovata in difficoltà finanziarie e ha deciso, per farvi fronte, di avviare un processo di trasformazione che essa intendeva far finanziare, in parte, dai suoi fornitori. Detta società ha quindi inviato, simultaneamente, a sedici dei suoi fornitori un messaggio di posta elettronica che spiegava il suo progetto, accompagnato da una fattura *pro forma* indicante l'importo da versare per il contributo a tale piano di trasformazione. La Bundeswettbewerbsbehörde (autorità federale garante della concorrenza, Austria) (in prosieguo: la «BWB») ha proposto dinanzi al giudice austriaco competente sedici domande dirette all'imposizione di una sanzione pecuniaria alla medesima società, ai sensi della normativa nazionale applicabile.

2. In tale contesto, l'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land, Vienna, Austria), investito di quattro di tali domande, si interroga sostanzialmente, da un lato, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale che consente di qualificare come «infrazione unica» un insieme di pratiche commerciali sleali vietate, qualora esse costituiscano un concorso di infrazioni, nonché di infliggere una sanzione pecuniaria unica per tale insieme di pratiche e, dall'altro, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di un massimale della sanzione pecuniaria prevista per una violazione costituita da una o da più pratiche commerciali sleali.

[1] Lingua originale: il francese.

3. La presente causa offre alla Corte l'occasione di pronunciarsi, per la prima volta, sull'interpretazione della direttiva (UE) 2019/633 [2] e, in particolare, sull'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), di quest'ultima, che conferisce alle autorità nazionali di contrasto il potere di imporre sanzioni pecuniarie e altre sanzioni altrettanto efficaci e di adottare provvedimenti provvisori nei confronti dell'autore della violazione o di avviare un procedimento a tal fine, conformemente alle norme e alle procedure nazionali [3]. Più precisamente, la Corte sarà chiamata a fornire importanti precisazioni quanto alle modalità di sanzionare i comportamenti vietati da detta direttiva.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. Ai sensi dei considerando 1, 8, 9, 14, 34 e 39 della direttiva 2019/633:

«(1) Nella filiera agricola e alimentare sono comuni squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. È probabile che tali squilibri nel potere contrattuale comportino pratiche commerciali sleali nel momento in cui partner commerciali più grandi e potenti cerchino di imporre determinate pratiche o accordi contrattuali a proprio vantaggio relativamente a un'operazione di vendita. (...) È opportuno introdurre, nell'Unione, un livello minimo di tutela rispetto alle pratiche commerciali sleali per ridurne la frequenza, in quanto possono avere un effetto negativo sul tenore di vita della comunità agricola. L'approccio di armonizzazione minima della presente direttiva consente agli Stati membri di adottare o mantenere norme nazionali che vanno al di là delle pratiche commerciali sleali elencate nella presente direttiva.

(...)

(8) Nella maggior parte degli Stati membri, anche se non in tutti, esistono norme nazionali specifiche che tutelano i fornitori dalle pratiche commerciali sleali attuate nei rapporti tra imprese lungo la filiera agricola e alimentare. (...) Di conseguenza, alcuni Stati membri che dispongono di norme specifiche in materia di pratiche commerciali sleali affidano l'applicazione di tali norme alle autorità amministrative. Laddove esistono, tuttavia, le norme degli Stati membri contro le pratiche commerciali sleali sono caratterizzate da notevoli differenze tra uno Stato membro e l'altro.

(9) Il numero e le dimensioni degli operatori variano tra una fase e l'altra della filiera agricola e alimentare. È probabile che le differenze nel potere contrattuale, che corrispondono alla dipendenza economica del fornitore dall'acquirente, portino gli operatori più grandi a imporre agli operatori più piccoli pratiche commerciali sleali. Un approccio dinamico, basato sulle dimensioni relative del fornitore e dell'acquirente in termini di fatturato, dovrebbe fornire agli operatori che ne hanno maggiormente bisogno una maggiore tutela contro le pratiche commerciali sleali. (...)

(...)

[2] Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare (GU 2019, L 111, pag. 59).

[3] Tale direttiva, benché citata nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), e dell'11 marzo 2021, Commissione/Ungheria (Margini di profitto) (C-400/19, EU:C:2021:194), non è stata finora oggetto di interpretazione da parte della Corte.

(14) La presente direttiva dovrebbe applicarsi al comportamento commerciale degli operatori più grandi rispetto agli operatori con un minor potere contrattuale. Un'approssimazione adeguata del potere contrattuale relativo è il fatturato annuale dei diversi operatori. (...) Un limite massimo dovrebbe impedire che la tutela sia accordata a operatori che non sono vulnerabili o lo sono considerevolmente meno rispetto alle controparti o ai concorrenti più piccoli. La presente direttiva stabilisce pertanto categorie di operatori della filiera definite sulla base del fatturato, in base alle quali è accordata la tutela.

(...)

(34) Eventuali elementi deterrenti, quali il potere di imporre o avviare procedimenti, per esempio procedimenti giurisdizionali per l'imposizione di sanzioni pecuniarie e altre sanzioni altrettanto efficaci, e la pubblicazione dei risultati delle indagini, compresa la pubblicazione di informazioni relative all'acquirente che ha commesso la violazione, possono favorire un cambiamento dei comportamenti e soluzioni tra le parti in fase di precontenzioso e, pertanto, dovrebbero essere parte integrante dei poteri conferiti alle autorità di contrasto. Le sanzioni pecuniarie possono essere particolarmente effettive e dissuasive. Tuttavia, dovrebbe spettare all'autorità di contrasto decidere quali dei suoi poteri eserciterà in ciascuna indagine e se imporrà o avvierà un procedimento per l'imposizione di una sanzione pecuniaria o un'altra sanzione altrettanto efficace.

(...)

(39) Poiché la maggior parte degli Stati membri dispone già di norme nazionali in materia di pratiche commerciali sleali, ancorché discordanti, è opportuno usare lo strumento della direttiva per introdurre un livello minimo di tutela disciplinato dal diritto dell'Unione. In tal modo gli Stati membri dovrebbero poter integrare le norme pertinenti nel loro ordinamento giuridico nazionale così da rendere possibile l'istituzione di regimi coerenti. Si dovrebbe lasciare agli Stati membri la possibilità di mantenere o introdurre nel loro territorio norme nazionali più rigorose che prevedano un livello più alto di tutela dalle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese lungo la filiera agricola e alimentare, rispettando i limiti imposti dal diritto dell'Unione applicabile al funzionamento del mercato interno, a condizione che tali norme siano proporzionate.».

5. L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», ai paragrafi 1 e 2 enuncia quanto segue:

«1. Allo scopo di contrastare le pratiche che si discostano nettamente dalle buone pratiche commerciali, sono contrarie ai principi di buona fede e correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte, la presente direttiva definisce un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate nelle relazioni tra acquirenti e fornitori lungo la filiera agricola e alimentare e stabilisce norme minime concernenti l'applicazione di tali divieti, nonché disposizioni per il coordinamento tra le autorità di contrasto.

2. La presente direttiva si applica a determinate pratiche commerciali sleali attuate nella vendita di prodotti agricoli e alimentari:

a) da parte di fornitori con un fatturato annuale pari o inferiore a 2 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 2 000 000 EUR;

b) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 2 000 000 EUR e 10 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 10 000 000 EUR;

c) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 10 000 000 EUR e 50 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 50 000 000 EUR;

d) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 50 000 000 EUR e 150 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 150 000 000 EUR;

e) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 150 000 000 EUR e 350 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 350 000 000 EUR.

(...)».

6. L'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Divieto di pratiche commerciali sleali», al paragrafo 1, lettera d), così prevede:

«Gli Stati membri provvedono affinché almeno tutte le seguenti pratiche commerciali sleali siano vietate:

(...)

d) l'acquirente richiede al fornitore pagamenti che non sono connessi alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari del fornitore».

7. L'articolo 6 della medesima direttiva, intitolato «Poteri dell'autorità di contrasto», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché tutte le autorità di contrasto nazionali dispongano delle risorse e delle competenze necessarie per assolvere i propri doveri e conferiscono loro i poteri seguenti:

(...)

d) il potere di adottare decisioni in cui accerta la violazione dei divieti di cui all'articolo 3 e impone all'acquirente di porre fine alla pratica commerciale vietata (...);

e) il potere di imporre o avviare procedimenti finalizzati all'imposizione di sanzioni pecuniarie e altre sanzioni di pari efficacia e provvedimenti provvisori, nei confronti dell'autore della violazione, in conformità delle norme e procedure nazionali;

(...)

Le sanzioni di cui al primo comma, lettera e), sono efficaci, proporzionate e dissuasive e tengono conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione».

B. Diritto austriaco

8. Il Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (legge federale austriaca per il miglioramento dell'approvvigionamento locale e delle condizioni di concorrenza – legge sulle eque condizioni di concorrenza)[4], come modificato, da ultimo, dal Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (legge federale austriaca recante modifica della legge per il miglioramento dell'approvvigionamento locale e delle condizioni di concorrenza), del 31 dicembre 2021 (in prosieguo: il «FWBG»)[5], recepisce nel diritto austriaco la direttiva 2019/633.

9. Le disposizioni dell'articolo 5 c, paragrafo 1, e dell'allegato I, punto 4, del FWBG recepiscono in modo identico l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera d), di tale direttiva.

10. L'articolo 6, paragrafo 2, del FWBG, che recepisce l'articolo 6 di detta direttiva, è così formulato:

«Su richiesta dell'autorità inquirente ai fini della sezione 2, il giudice competente in materia di intese può infliggere a un acquirente ai sensi dell'articolo 5b, punto 2, che violi le disposizioni dell'articolo 5c una sanzione pecuniaria massima di EUR 500 000. Il calcolo dell'importo della sanzione pecuniaria tiene conto, in particolare, della gravità e della durata della violazione, dell'arricchimento ottenuto grazie a quest'ultima, del grado di responsabilità e della capacità economica. L'articolo 33 della legge austriaca del 2005 relativa alla lotta contro le intese e altre restrizioni della concorrenza (KartG 2005) si applica *mutatis mutandis*».

III. Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

11. La M. GmbH è una società a responsabilità limitata che gestisce negozi di vendita al dettaglio di prodotti alimentari in Austria.

12. Colpita sul piano economico dalle ripercussioni negative generate dalla pandemia di COVID-19 sul turismo, da cui risulterebbero una perdita di clientela nel settore della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e aumenti dei costi, tale società ha avviato un processo di ristrutturazione completa. A tal fine, avrebbe assunto un consulente esterno, che le avrebbe consigliato di richiedere un contributo finanziario dei suoi fornitori per compensare in parte gli elevati costi connessi a un simile processo.

13. Il 16 maggio 2023 detta società ha presentato tale progetto organizzando online una «giornata dei fornitori» («Supplier Day») nel cui ambito ha esposto ai suoi fornitori una panoramica della situazione attuale del mercato e dei relativi problemi nonché delle perdite che subiva. Essa ha illustrato il suo processo di trasformazione il cui obiettivo era la professionalizzazione della gestione delle categorie («Category Management») e l'ottimizzazione dei processi interni. Inoltre, ha spiegato ai suoi fornitori la sua necessità di investimento, sottolineando il bisogno di investire in unità di produzione di idrogeno rispettose del clima e in un parco di automezzi pesanti neutri dal punto di vista delle emissioni di CO_2. Al riguardo, la stessa società ha comunicato loro di aver bisogno del loro contributo finanziario per realizzare un simile progetto e che, se fossero stati disposti a fornirle il loro sostegno, ne avrebbe tenuto conto.

4 BGBl. 392/1977.

5 BGBl. I 239/2021.

14. Il 17 maggio 2023 la M. GmbH ha inviato simultaneamente a ciascuno dei suoi fornitori una delle due varianti di uno stesso messaggio di posta elettronica, a seconda del fatto che avessero partecipato o meno alla giornata di cui sopra. In tale messaggio di posta elettronica, ha chiesto loro di versare un contributo di un importo determinato al fine di partecipare al finanziamento del processo di trasformazione che essa intendeva intraprendere. Tali messaggi di posta elettronica erano accompagnati da fatture *pro forma* contenenti diversi importi forfettari. Ad eccezione dell'importo della fattura *pro forma* e della distinzione a seconda che il fornitore in questione avesse o meno partecipato alla giornata suddetta, detti messaggi di posta elettronica erano identici per tutti i fornitori. Tuttavia, di propria iniziativa, tale società ha deciso di porre fine al programma di domanda di investimenti, di annullare le fatture *pro forma* allegate ai suddetti messaggi di posta elettronica e di rimborsare gli importi già versati da taluni fornitori. In totale, solo due dei sedici fornitori hanno deciso di dar seguito alla domanda di investimento e di versare gli importi indicati sulle fatture *pro forma* allegate ai messaggi di posta elettronica inviati.

15. La BWB ha constatato che, in qualità di acquirente, la M. GmbH aveva richiesto a sedici dei suoi fornitori un pagamento non collegato alla vendita di prodotti agricoli e alimentari. Tale autorità ha ritenuto che ciascuna di tali domande di pagamento costituisse una violazione distinta, contraria al combinato disposto dell'articolo 5c, paragrafo 1, e dell'allegato I, punto 4, del FWBG, che recepiscono nel diritto austriaco l'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2019/633. Il 10 novembre 2023 essa ha quindi presentato dinanzi al giudice austriaco competente sedici domande nei confronti della M. GmbH dirette all'imposizione di una sanzione pecuniaria ragionevole ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del FWBG[6].

16. In tale contesto, il giudice del rinvio rileva che l'articolo 6, paragrafo 2, del FWBG prevede una sanzione di natura penale. Secondo la dottrina penale austriaca, la condotta contestata alla M. GmbH dovrebbe essere qualificata come «infrazione unica», dato che rappresenterebbe un'unità di azione giuridica costitutiva di una violazione («tatbestandliche Handlungseinheit»). Pertanto, tale giudice indica che, anche se i fatti contestati riguardano rapporti con sedici fornitori distinti, occorrerebbe infliggere una sanzione pecuniaria unica dell'importo massimo di EUR 500 000, come previsto all'articolo 6, paragrafo 2, di tale legge.

17. Tuttavia, detto giudice nutre dubbi sulla questione di stabilire se tale risultato consenta di raggiungere l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2019/633, vale a dire un certo riequilibrio tra il potere di negoziazione degli acquirenti e quello dei fornitori nella catena di fornitura agricola e alimentare, riequilibrio che, a suo avviso, può aver luogo solo a livello del rapporto individuale tra un acquirente e un fornitore. Nel caso in cui risultasse che la qualificazione come «infrazione unica» non è conforme a tale direttiva, detto giudice si chiede se quest'ultima osti all'imposizione di sanzioni pecuniarie distinte per ciascuna delle violazioni constatate in applicazione del principio del cumulo delle sanzioni.

18. In tali circostanze, l'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land, Vienna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1 a) Se l'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), della [direttiva 2019/633] debba essere interpretato nel senso che esso, nel caso in cui un acquirente, sulla base di un intento motivato uniformemente, richieda nello stesso giorno, con comunicazione individuale, a ciascuno dei diversi fornitori rientranti nell'ambito di protezione di detta direttiva, in forza del suo

[6] Nel caso di specie, quattro di tali domande, nell'ambito delle quali la M. GmbH ha richiesto a ciascuno dei suoi fornitori importi compresi tra EUR 10 000 e EUR 18 000, sono state attribuite all'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land, Vienna), giudice del rinvio, e sono state riunite ai fini del procedimento principale.

articolo 1, un pagamento, con ciò violando il successivo articolo 3, paragrafo 1, lettera d), osti a una normativa nazionale per la quale tali richieste di pagamento sono considerate, nel loro insieme, come un'unica infrazione (unicità della fattispecie) con la conseguenza dell'imposizione di un'unica sanzione.

1 b) Se, ai fini della risposta alla prima questione, lettera a), sia rilevante, con riguardo al requisito di cui all'articolo 6, paragrafo 1, ultima frase, della [direttiva 2019/633], secondo cui la sanzione è efficace, proporzionata e dissuasiva, e tiene conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione, il fatto che, ai sensi della disposizione sanzionatoria nazionale austriaca, possa essere imposta [una sanzione pecuniaria] fino a un importo massimo di (soli) EUR 500 000 (articolo 6, paragrafo 2, del FWBG).

2) Qualora venga fornita alla prima questione, lettera a), una risposta affermativa:

Se l'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare debba essere interpretato nel senso che ogni richiesta di pagamento a un fornitore – nella misura in cui viola il divieto di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), di detta direttiva – va considerata una pratica commerciale passibile di sanzione autonoma, rispetto alla quale, conformemente al principio del cumulo, è necessario imporre di volta in volta una sanzione *ad hoc* ([sanzione pecuniaria]) cosicché dovrà essere applicata una pluralità di [sanzioni pecuniarie], tenuto conto del fatto che la disposizione sanzionatoria nazionale austriaca (articolo 6, paragrafo 2, del FWBG) prevede l'irrogazione di [una sanzione pecuniaria] fino a un importo massimo di EUR 500 000».

19. Hanno presentato osservazioni scritte alla Corte la BWB, la M. GmbH, il governo austriaco e la Commissione europea.

IV. Analisi

20. Con le sue due questioni pregiudiziali, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il requisito di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive previsto all'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e secondo comma, della direttiva 2019/633 osti a una normativa o a una giurisprudenza nazionale secondo cui una pratica commerciale sleale posta in essere da un acquirente contemporaneamente nei confronti di diversi fornitori deve essere considerata un'infrazione unica, cosicché, in un caso del genere, può essere inflitta una sanzione pecuniaria unica dell'importo massimo di EUR 500 000 [questioni 1 a) e 1 b)]. In caso di risposta affermativa, tale giudice chiede se l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), di tale direttiva debba essere interpretato nel senso che può essere inflitta una sanzione pecuniaria distinta nei limiti dell'importo massimo di EUR 500 000 per ogni violazione constatata (questione 2).

21. Prima di procedere all'analisi di tali questioni tengo a osservare che, con esse, detto giudice solleva in realtà due problematiche distinte vertenti sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che impone, da un lato (e a determinate condizioni), una qualificazione comune come «infrazione unica» per più pratiche commerciali sleali e, dall'altro, un massimale alla sanzione pecuniaria prevista per una violazione costituita da una o da più pratiche commerciali sleali.

22. Prima di esaminare nel merito queste due problematiche, ritengo utile fornire alcune precisazioni sull'ambito di applicazione della direttiva 2019/633 nonché sulle disposizioni individuate dallo stesso giudice nelle sue questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte.

A. Osservazioni preliminari

23. Ricordo, in via preliminare, che la direttiva 2019/633 si inserisce in un contesto di armonizzazione minima e mira a istituire a livello dell'Unione una norma minima di tutela contro le pratiche commerciali sleali che possono avere conseguenze negative sul tenore di vita della popolazione agricola [7].

24. Tale direttiva si limita quindi a stabilire norme minime per attuare il divieto delle pratiche commerciali sleali [8], lasciando così agli Stati membri un ampio margine di manovra nella sua applicazione, in particolare per quanto riguarda la concezione dei regimi nazionali di recepimento [9] nonché le modalità relative alle sanzioni [10], al fine di conseguire l'obiettivo perseguito da detta direttiva, che è quello di ridurre la frequenza delle pratiche commerciali sleali attuate a danno dei fornitori di prodotti agricoli e alimentari [11]. Tale margine di manovra è tuttavia limitato dal fatto che gli Stati membri devono vigilare affinché le misure nazionali attuate garantiscano la piena efficacia della direttiva come recepita nel loro ordinamento giuridico interno.

25. Più precisamente, per quanto riguarda le disposizioni menzionate dal giudice del rinvio nell'ambito delle sue due questioni pregiudiziali, ritengo opportuno ricordare che l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva 2019/633 enuncia che le autorità nazionali di contrasto devono avere il potere di sanzionare l'autore di una violazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, di infliggere sanzioni pecuniarie e altre sanzioni altrettanto efficaci e di adottare misure provvisorie nei confronti dell'autore della violazione o di avviare una procedura a tal fine, conformemente alle norme e alle procedure nazionali. Per quanto riguarda, in particolare, le sanzioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), di tale direttiva, il paragrafo 1, secondo comma, di detto articolo prevede che esse debbano essere efficaci, proporzionate e dissuasive, e tenere conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione.

26. Svolte queste osservazioni preliminari, occorre ora procedere all'esame dettagliato delle due problematiche sollevate dal giudice del rinvio.

7 V. considerando 1 della direttiva 2019/633.

8 V. articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2019/633.

9 V. considerando 8, 34 e 39 della direttiva 2019/633.

10 V., al riguardo, Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, che accompagna la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata «Mise en œuvre de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales pour renforcer la position des agriculteurs et des opérateurs dans la chaine d'approvisionnement agricole et alimentaire – État d'avancement», COM(2024)176 final (Attuazione del divieto delle pratiche commerciali sleali per rinforzare la posizione degli agricoltori e degli operatori nella catena di approvvigionamento agricolo e alimentare – Stato d'avanzamento; in prosieguo: la «relazione della Commissione sul recepimento della direttiva 2019/633»). Tale relazione, pubblicata nell'aprile 2024, testimonia la grande diversità delle misure nazionali di recepimento all'interno dell'Unione, in particolare in materia di sanzioni.

11 V. considerando 1 della direttiva 2019/633.

B. Sulla qualificazione di più pratiche commerciali sleali come «infrazione unica» o «infrazioni distinte»

27. Con la prima parte della sua prima questione pregiudiziale [questione 1, lettera a)], il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sulla compatibilità con la direttiva 2019/633 di una normativa nazionale che prevede l'imposizione di una sanzione unica nel caso di pratiche commerciali sleali parallele attuate nei confronti di più fornitori in violazione del divieto previsto all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva.

28. Anzitutto, mi sembra utile sottolineare che, nel caso di specie, è pacifico che la pratica di cui al procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2019/633, in quanto corrisponde a una delle pratiche commerciali sleali vietate elencate ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, e, in particolare, a quella prevista alla lettera d) di tale disposizione, secondo la quale è vietato all'acquirente richiedere al fornitore pagamenti che «non sono connessi alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari del fornitore».

29. Per quanto riguarda l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva 2019/633, preciso che tale disposizione non fornisce alcuna indicazione quanto al modo in cui una pratica commerciale sleale risultante da comportamenti paralleli rientranti in uno dei divieti previsti all'articolo 3, paragrafo 1, di quest'ultima dovrebbe essere qualificata e sanzionata in forza del diritto nazionale. Infatti, mentre l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), di tale direttiva prevede che gli Stati membri debbano provvedere affinché l'autorità nazionale di contrasto abbia il potere di infliggere sanzioni pecuniarie e altre sanzioni altrettanto efficaci o di avviare un procedimento a tal fine, l'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva si limita, dal canto suo, a precisare che tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive, e tenere conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione. Si deve tuttavia constatare che quest'ultima disposizione, che riguarda principalmente le modalità di fissazione della sanzione inflitta per una violazione accertata, non fornisce alcuna indicazione concreta relativa alla fase precedente l'accertamento di tale violazione.

30. Ne consegue che le disposizioni individuate dal giudice del rinvio nell'ambito della sua prima questione non ostano, in linea di principio, alla qualificazione come «infrazione unica» che occorre attribuire a violazioni commesse simultaneamente e che rientrano nell'ambito di applicazione della disposizione nazionale che recepisce l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettera d), della direttiva 2019/633, purché sia rispettato il requisito enunciato all'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva, che richiede che la sanzione inflitta sia efficace, proporzionata e dissuasiva [12].

31. Si deve inoltre constatare che, contrariamente a quanto sostengono le parti nel procedimento principale, né detta direttiva né nessun'altra disposizione o principio del diritto dell'Unione possono essere interpretati nel senso che essi imporrebbero (o escluderebbero), *a priori*, una qualificazione unica dell'infrazione di cui al procedimento principale o l'eventuale cumulo di sanzioni e, pertanto, una qualificazione come infrazioni distinte.

[12] Al riguardo, preciso che la relazione della Commissione sul recepimento della direttiva 2019/633 non menziona la maniera in cui i diversi stati membri hanno trattato la questione relativa alla qualificazione in quanto «infrazione unica» o «infrazioni multiple» di diverse condotte vietate da tale direttiva.

32. Occorre quindi, in primo luogo, respingere gli argomenti dedotti dalla M. GmbH, secondo cui il diritto dell'Unione osterebbe a un cumulo di sanzioni e imporrebbe una sanzione unica sia in ragione dell'applicazione della nozione di «infrazione unica e continuata» sia del principio del *ne bis in idem*.

33. Infatti, da un lato, rilevo che la nozione di «infrazione unica e continuata» costituisce anzitutto uno strumento di ordine procedurale riguardante la produzione della prova, il cui obiettivo è quello di facilitare l'imputazione di taluni comportamenti a imprese sospettate di aver violato le norme relative al diritto della concorrenza. Come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, una violazione degli articoli 101 e 102 TFUE può risultare non soltanto da un atto isolato, ma anche da una serie di atti o persino da un comportamento continuato, anche quando uno o più elementi di questa serie di atti o di questo comportamento continuato potrebbero altresì costituire, di per sé e considerati isolatamente, una violazione di tali disposizioni [13]. Quindi, qualora le diverse azioni facciano parte di un «piano d'insieme», a causa del loro identico oggetto di distorsione del gioco della concorrenza all'interno del mercato comune, la Commissione (nonché le autorità nazionali garanti della concorrenza) può imputare la responsabilità di tali azioni in funzione della partecipazione all'infrazione considerata nel suo insieme [14].

34. Tengo altresì a precisare che le basi giuridiche della direttiva 2019/633 sono l'articolo 43, paragrafo 2, nonché l'articolo 39, paragrafo 1, TFUE, relativi alla politica agricola comune, e non le disposizioni del Trattato FUE relative al diritto della concorrenza.

35. Dall'altro lato, la M. GmbH invoca il principio del *ne bis in idem* per contestare il diritto di infliggere più sanzioni cumulative, ma anche tale argomento può, a mio avviso, essere respinto senza grande difficoltà, in quanto le condizioni di applicazione di tale principio non sono soddisfatte nel caso di specie.

36. Al riguardo, ricordo che dalla giurisprudenza costante della Corte relativa all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») risulta che il principio del *ne bis in idem* vieta un cumulo tanto di procedimenti penali quanto di sanzioni per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona [15]. Posto che la condizione «*idem*» richiede quindi che i fatti materiali siano identici, tale principio non trova applicazione quando i fatti di cui trattasi non sono identici, bensì soltanto analoghi [16]. Il criterio rilevante per valutare l'esistenza di una stessa violazione è quello dell'identità dei fatti materiali, intesi come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro che abbiano condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato [17]. Orbene, sembrerebbe che, nel caso di specie, la condizione «*idem*» manchi, dal momento che dalla decisione di rinvio risulta che i fatti che hanno dato luogo al procedimento avviato dalla BWB non sono gli stessi [18]. La circostanza che le pratiche in questione possano essere qualificate come «infrazione unica» conformemente al diritto nazionale non modifica in alcun modo il fatto che si tratti, nel caso di specie, di fatti

[13] V., in tal senso, sentenza del 1º febbraio 2024, Scania e a./Commissione (C-251/22 P, EU:C:2024:103, punto 94 e giurisprudenza citata).

[14] V., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2012, Commissione/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punto 41 e giurisprudenza citata).

[15] V., in tal senso, sentenze del 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate e a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punto 27 e giurisprudenza citata), e del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punto 25 e giurisprudenza citata).

[16] V., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punto 58 e giurisprudenza citata).

[17] V., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, punto 57 e giurisprudenza citata).

[18] Infatti, è pacifico che, in totale, la M. GmbH ha inviato sedici richieste di pagamento a fornitori distinti per importi che differivano a seconda del fornitore.

materiali che non appaiono identici e non può, in ogni caso, essere sufficiente a garantire l'esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro rientranti quindi nella nozione di «fatti identici» [19].

37. In secondo luogo, dovrebbe altresì essere respinto l'argomento dedotto dalla BWB secondo cui, in ragione del fatto che la direttiva 2019/633 si concentrerebbe sulla tutela dei rapporti individuali tra gli acquirenti e i fornitori, ciascun comportamento rientrante nel divieto previsto all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva dovrebbe essere valutato separatamente e individualmente, il che escluderebbe d'ufficio una qualificazione unica. Se è vero che talune disposizioni di detta direttiva [20], compreso il suo articolo 1, che ne definisce l'ambito di applicazione [21], menzionano infatti i rapporti tra acquirenti e fornitori, non può tuttavia essere dedotto da tali disposizioni un qualsivoglia obbligo, in capo agli Stati membri, consistente nel qualificare individualmente ciascun comportamento vietato come una violazione autonoma. Indipendentemente dal fatto che una qualificazione congiunta di più comportamenti vietati non indebolirebbe, in linea di principio, il loro divieto [22], osservo che l'obiettivo perseguito dalla medesima direttiva va al di là della mera tutela dei rapporti individuali tra gli acquirenti e i fornitori e mira, più in generale, alla protezione della popolazione agricola nel suo complesso, come confermano del resto le basi giuridiche della direttiva 2019/633 [23].

38. Tenuto conto dell'analisi che precede, poiché la problematica relativa alla qualificazione giuridica nel diritto nazionale delle pratiche commerciali sleali vietate dalla direttiva 2019/633 non è disciplinata dal diritto dell'Unione, gli Stati membri restano liberi nel caso di una pratica commerciale di un acquirente vietata in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva attuata con la stessa intenzione deliberata in modo parallelo nei confronti di più fornitori, o di conferire alle autorità nazionali di contrasto il potere di constatare un'infrazione unica e, pertanto, di infliggere una sanzione unica, o di conferire loro il potere di constatare l'esistenza di più infrazioni e, pertanto, di infliggere più sanzioni, a condizione tuttavia che, in queste due ipotesi, le sanzioni previste siano «efficaci, proporzionate e dissuasive e teng[a]no conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione», come richiede l'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva.

C. Sul massimale della sanzione pecuniaria che sanziona una o più pratiche commerciali sleali considerate congiuntamente

39. Con la seconda parte della sua prima questione pregiudiziale [questione 1, lettera b)], il giudice del rinvio si chiede sostanzialmente se, nell'ipotesi di una qualificazione comune come «infrazione unica» di più condotte rientranti nei divieti previsti all'articolo 3 della direttiva 2019/633, l'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di quest'ultima osti a una normativa nazionale che fissa un massimale di EUR 500 000 a titolo di sanzione per una simile violazione. Nel caso in cui risultasse che la qualificazione come infrazione unica non è conforme a tale

[19] Rilevo, al riguardo, che la Corte, nella sua giurisprudenza, ritiene che la qualificazione giuridica dei fatti nel diritto nazionale non sia pertinente ai fini della constatazione dell'esistenza di una stessa violazione, in quanto la portata della tutela conferita dall'articolo 50 della Carta non può variare da uno Stato membro all'altro. V., in tal senso, sentenze del 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate e a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punto 38), nonché del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punto 36).

[20] V., al riguardo, considerando 1 e 14 della direttiva 2019/633.

[21] Tale disposizione prevede che l'ambito di applicazione della direttiva 2019/633 sia definito con riferimento a rapporti di potere contrattuale tra un fornitore e un acquirente determinati da differenze di fatturato.

[22] Infatti, la compensazione dello squilibrio nel rapporto individuale tra l'acquirente e il fornitore potrebbe essere presa in considerazione anche nel calcolo di un'unica sanzione.

[23] V., in tal senso, paragrafi 24 e 34 delle presenti conclusioni. V. anche considerando 1 della direttiva 2019/633.

direttiva, il giudice del rinvio si chiede se detta direttiva osti all'imposizione di più sanzioni pecuniarie con un limite massimo di EUR 500 000 per ciascuna delle violazioni constatate (questione 2).

40. Anzitutto, preciso che tale problematica non verte direttamente sulla questione di stabilire se l'importo della sanzione pecuniaria previsto dal diritto austriaco sia adeguato al fine di garantire l'applicazione effettiva della direttiva 2019/633, ma riguarda piuttosto l'incidenza che potrebbe avere il massimale dell'importo di tale sanzione pecuniaria sull'obbligo gravante sugli Stati membri di attuare un regime sanzionatorio che sia compatibile con i requisiti di tale direttiva. Infatti, non è né la qualificazione come infrazione unica né l'importo massimo della sanzione in sé [24] e considerato separatamente a trovarsi al centro della seconda parte di tale prima questione, bensì l'effetto combinato di questi due aspetti del diritto nazionale che fa nutrire a detto giudice dubbi quanto alla sua compatibilità con il diritto dell'Unione. Pertanto, questo stesso giudice chiede alla Corte di precisare se, in circostanze come quelle del caso di specie, un simile massimale sia conforme alle prescrizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva e, in particolare, se esso sia conforme ai requisiti di efficacia e di dissuasione richiesti.

41. In tale contesto, osservo che, al pari della problematica connessa alla qualificazione della violazione esaminata ai paragrafi da 29 a 38 delle presenti conclusioni, sia dalle disposizioni della direttiva 2019/633 sia dalla logica generale di armonizzazione minima che essa persegue risulta che gli Stati membri sono liberi, in linea di principio, di fissare un limite massimo per le sanzioni pecuniarie per comportamenti vietati [25]. Infatti, sebbene l'articolo 6, paragrafo 1, di tale direttiva preveda che gli Stati membri sono tenuti a istituire sanzioni nei confronti delle pratiche commerciali sleali, in particolare sotto forma di sanzioni pecuniarie, tale disposizione non fornisce alcuna precisazione quanto all'importo di tali sanzioni pecuniarie, compreso un eventuale massimale per le stesse.

42. Rilevo inoltre che detta disposizione riconosce agli Stati membri un ampio margine di manovra lasciando loro il compito di definire, nel loro diritto nazionale, le modalità concrete di imposizione delle sanzioni in caso di pratiche commerciali sleali, come testimonia il rinvio espresso alle norme e alle procedure nazionali di cui all'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), della direttiva 2019/633. Occorre tuttavia rilevare che il margine di manovra di cui dispongono gli Stati membri resta circoscritto dall'obbligo che incombe loro di garantire che le sanzioni previste dal diritto nazionale, nell'ambito dell'applicazione di tale direttiva, siano efficaci, proporzionate e dissuasive, e tengano conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione.

43. Come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da una normativa nazionale, gli Stati membri sono competenti a scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate, a condizione tuttavia di esercitare la loro competenza nel rispetto del diritto dell'Unione [26]. Di conseguenza, sebbene le

[24] Dalla relazione della Commissione sul recepimento della direttiva 2019/633 emerge che 24 Stati membri prevedono un limite massimo per le sanzioni pecuniarie che possono essere imposte che presenta una grande diversità, che va da EUR 2 329,37 per Malta a EUR 2 500 000 per il Portogallo. Inoltre, se in taluni Stati membri, quali la Repubblica ceca, l'Italia, la Lettonia, l'Ungheria o i Paesi Bassi, tale limite è espresso come percentuale del fatturato, in altri, come l'Italia o la Slovacchia, esso corrisponde a una percentuale del prezzo di acquisto o degli oneri indebitamente imposti al fornitore.

[25] Preciso anche che, al fine di stabilire se la qualificazione nazionale di un determinato comportamento come «infrazione unica» o «infrazioni multiple» sia conforme alla direttiva 2019/633, è indifferente che il diritto nazionale autorizzi o meno l'imposizione di una sanzione pecuniaria limitata a un determinato importo.

[26] V., per analogia, sentenza del 19 dicembre 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, punto 48 e giurisprudenza citata).

sanzioni che gli Stati membri attuano per lottare contro le violazioni delle norme relative alle pratiche commerciali sleali rientrino nella loro autonomia procedurale e istituzionale, essa è tuttavia limitata, oltre che dal principio di equivalenza la cui applicazione non è in discussione nel caso di specie, dal principio di effettività, il quale impone che tali sanzioni presentino un carattere efficace e dissuasivo, nonché dal principio di proporzionalità, il quale non consente che le sanzioni previste dalla normativa nazionale eccedano quanto necessario al conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti da tale normativa e, inoltre, siano sproporzionate rispetto a tali obiettivi [27].

44. Al riguardo, vorrei aggiungere che spetta ai giudici nazionali, gli unici competenti a interpretare e applicare il diritto nazionale, verificare se, tenuto conto di tutte le circostanze del caso di specie, le sanzioni previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive. La Corte, statuendo sul rinvio pregiudiziale, può nondimeno apportare precisazioni per guidare tali giudici nella loro valutazione [28]. Si deve constatare che la Corte ha già avuto occasione di interpretare strumenti del diritto dell'Unione che prevedono, al pari della direttiva 2019/633, il requisito di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive [29], fornendo così taluni parametri di riferimento che possono rivelarsi utili nell'ambito della presente causa.

45. In primo luogo, osservo che il requisito consistente nel garantire che le sanzioni previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive deve essere valutato, in linea generale, alla luce dell'obiettivo perseguito [30]. Nel caso di specie, come è stato ricordato al paragrafo 24 delle presenti conclusioni, l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2019/633 è quello di ridurre la frequenza delle pratiche commerciali sleali attuate a danno dei fornitori di prodotti agricoli e alimentari, dal momento che tali pratiche possono comportare conseguenze negative sul tenore di vita della popolazione agricola.

46. In secondo luogo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, fermo restando il principio generale della proporzionalità [31]. La Corte ha quindi ritenuto che, sebbene una sanzione pecuniaria possa certamente costituire una sanzione dissuasiva, la debolezza del suo *quantum* può tuttavia rendere tale sanzione insufficiente [32] o, al contrario, renderla sproporzionata qualora l'importo della sanzione inflitta sia

27 V., in tal senso, sentenza dell'11 gennaio 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punto 45 e giurisprudenza citata).

28 V., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, punto 91 e giurisprudenza citata).

29 V., ad esempio, articolo 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU 2019, L 305, pag. 17), articolo 23 della direttiva n. 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE del Consiglio (GU 2008, L 133, pag. 66), o ancora, articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1).

30 V., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2024, Profi Credit Bulgaria (Servizi accessori al contratto di credito) (C-714/22, EU:C:2024:263). A titolo esemplificativo, la Corte ha considerato che una sanzione amministrativa consistente in una sanzione pecuniaria pari al 50% della perdita di entrate provenienti dai dazi doganali causata dalle informazioni inesatte fornite può incoraggiare gli operatori economici dell'Unione ad adottare tutte le misure necessarie per garantire che dispongano di informazioni corrette sulle merci che importano e che le informazioni da essi fornite nelle dichiarazioni in dogana siano esatte e complete, contribuendo così a conseguire l'obiettivo, enunciato al considerando 9 del regolamento n. 952/2013, di garantire l'applicazione delle misure tariffarie e di altre misure di politica comune in relazione agli scambi di merci tra l'Unione e i paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale. V., in tal senso, sentenza del 23 novembre 2023, J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punti 31 e 32 e giurisprudenza citata).

31 V., per analogia, sentenze del 5 marzo 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punto 26 e giurisprudenza citata), nonché del 19 dicembre 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, punto 49 e giurisprudenza citata).

32 V., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punto 32 e giurisprudenza citata).

troppo elevato [33]. La Corte ha altresì dichiarato che possono essere considerate efficaci e dissuasive sanzioni che tengano conto dell'entità del danno causato al consumatore [34] e che privino i trasgressori dei vantaggi economici derivanti dalle violazioni da essi commesse [35], in modo da dissuadere chiunque dal commettere violazioni dello stesso tipo [36].

47. Per quanto riguarda l'adeguatezza delle sanzioni alla gravità delle violazioni constatate, occorre anche ricordare che, quando una normativa nazionale prevede un cumulo di sanzioni, come il cumulo di più sanzioni pecuniarie, le autorità competenti hanno l'obbligo di assicurarsi che la severità dell'insieme delle sanzioni inflitte non ecceda la gravità della violazione constatata, pena la violazione del principio di proporzionalità [37].

48. In terzo luogo, il principio di proporzionalità, sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, si impone agli Stati membri non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di una violazione e delle norme relative all'entità delle sanzioni pecuniarie, ma anche per quanto concerne la valutazione degli elementi che possono essere presi in considerazione per la fissazione della sanzione pecuniaria [38]. Inoltre, tale principio esige che, nella determinazione della sanzione e nella fissazione dell'importo della sanzione pecuniaria, si tenga conto delle specifiche circostanze del caso di specie [39].

[33] A titolo illustrativo, la Corte ha ammesso che una sanzione consistente nell'obbligo di pagare una somma corrispondente al valore delle merci sottratte al controllo doganale non appare proporzionata. Una sanzione pari a tale importo eccederebbe, secondo la Corte, i limiti di quanto è necessario per garantire, in particolare, che le merci in regime di deposito doganale non siano sottratte alla vigilanza doganale. V., al riguardo, sentenza del 4 marzo 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, punto 44). In un'altra causa anch'essa vertente sull'interpretazione del regime sanzionatorio istituito dal regolamento n. 952/2013, la Corte ha ritenuto che, pur tenendo conto delle peculiarità degli illeciti doganali, in particolare della loro alta frequenza e della difficoltà di individuarli, una sanzione pecuniaria prevista dal diritto nazionale il cui importo è compreso tra il 100% e il 200% del valore in dogana delle merci non appare adeguata alla gravità di qualsivoglia violazione essa reprime, in particolare in caso d'inosservanza degli obblighi connessi alle dichiarazioni doganali nell'ambito del regime doganale di transito esterno. Secondo la Corte, una siffatta sanzione, da un lato, eccederebbe i limiti di quanto è necessario per garantire che le merci vincolate a tale regime non siano sottratte alla vigilanza doganale e, dall'altro, risulterebbe sproporzionata rispetto all'obbligazione doganale che sorge a causa della sottrazione alla vigilanza doganale di merci vincolate a detto regime. V., al riguardo, sentenza del 19 dicembre 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, punto 52 e giurisprudenza citata).

[34] V., per analogia, sentenza dell'11 gennaio 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, punto 45 e giurisprudenza citata).

[35] In una serie di cause vertenti sull'interpretazione della disposizione dell'articolo 23 della direttiva 2008/48 relativo alle sanzioni alla luce dei regimi sanzionatori nazionali, la Corte ha ritenuto che la violazione, da parte del creditore, di un obbligo che riveste un'importanza essenziale nel contesto di tale direttiva (ad esempio, la verifica della solvibilità del consumatore, la mancata menzione del tasso annuo effettivo globale in un contratto di credito al consumo, il numero e la periodicità dei pagamenti, l'esistenza di spese notarili nonché le garanzie e le assicurazioni richieste) possa essere sanzionata con la decadenza di tale creditore dal diritto agli interessi e alle spese convenuti. Una simile sanzione avrebbe, secondo la Corte, un effetto sufficientemente dissuasivo e sarebbe adeguata alla gravità della violazione che essa reprime. Per contro, la Corte ha considerato che se la sanzione della decadenza dagli interessi fosse, in pratica, indebolita, se non addirittura puramente e semplicemente vanificata, ne conseguirebbe necessariamente che essa non presenta un carattere realmente dissuasivo. Inoltre, nei limiti in cui la mancata menzione, nel contratto di credito, di simili elementi può rimettere in discussione la possibilità per il consumatore di valutare la portata del suo impegno, la sanzione della decadenza del creditore dal suo diritto agli interessi e alle spese, prevista dalla normativa nazionale, deve essere considerata proporzionata ai sensi dell'articolo 23 di detta direttiva. Tuttavia, non può essere considerata proporzionata l'applicazione di una simile sanzione, che produce gravi conseguenze nei confronti del creditore in caso di mancata menzione di elementi che, per loro natura, non possono incidere sulla capacità del consumatore di valutare la portata del proprio impegno, quali il nome e l'indirizzo dell'autorità di sorveglianza competente. V., in tal senso, sentenze del 27 marzo 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punti 52 e 53); del 9 novembre 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, punti da 69 a 72 e giurisprudenza citata); del 5 marzo 2020 OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punto 30); del 10 giugno 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punti 39 e 40), nonché del 21 marzo 2024, Profi Credit Bulgaria (Servizi accessori al contratto di credito) (C-714/22, EU:C:2024:263, punto 55 e giurisprudenza citata).

[36] V., per analogia, sentenza del 19 dicembre 2024, SISTEM LUX (C-717/22 e C-372/23, EU:C:2024:1041, punto 63 e giurisprudenza citata).

[37] V., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2023, G. ST.T. (Proporzionalità della pena in caso di contraffazione) (C-655/21, EU:C:2023:791, punti 66 e 67 nonché giurisprudenza citata).

[38] V., in tal senso, sentenze del 23 novembre 2023, J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, punto 33 e giurisprudenza citata), nonché del 19 giugno 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, punto 46).

[39] V., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2023, G. ST.T. (Proporzionalità della pena in caso di contraffazione) (C-655/21, EU:C:2023:791, punti 66 e 67 nonché giurisprudenza citata).

49. In quarto luogo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, al fine di garantire che le sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive, occorre che non solo il legislatore nazionale, ma anche i giudici nazionali godano, nei limiti definiti dall'oggetto della controversia di cui sono investiti, di un potere discrezionale che consenta loro di scegliere, a seconda delle circostanze del caso di specie, la misura proporzionata alla gravità dell'inosservanza dell'obbligo accertata [40]. Pertanto, l'esame da parte dei giudici nazionali del carattere efficace, proporzionato e dissuasivo delle sanzioni deve essere effettuato tenendo conto, conformemente all'articolo 288, terzo comma, TFUE, non solo della disposizione adottata specificamente, nel diritto nazionale, per recepire una direttiva, ma anche dell'insieme delle disposizioni di tale diritto, interpretandole, per quanto possibile, alla luce della formulazione e degli obiettivi di tale direttiva [41].

50. Una volta esposte tali precisazioni giurisprudenziali, occorre constatare che nessuna delle cause summenzionate concerne direttamente l'ipotesi considerata dalla presente causa, in quanto esse vertevano principalmente sulle modalità di fissazione della sanzione inflitta e non sulla fase precedente l'accertamento della violazione commessa e sulla sua qualificazione nel diritto interno [42].

51. Ciò premesso, ritengo che l'applicazione effettiva della direttiva 2019/633 non possa limitarsi unicamente alla valutazione del tipo di sanzione previsto dal diritto nazionale né a taluni aspetti o modalità di fissazione di tale sanzione, come l'importo della sanzione pecuniaria inflitta, ma implichi anche di tener conto di qualsiasi altro elemento che possa pregiudicare il requisito di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva e, pertanto, incidere sugli obiettivi perseguiti da detta direttiva. Ciò vale a maggior ragione quando, come nel caso di specie, la qualificazione della violazione nel diritto nazionale può comportare conseguenze sull'importo (massimo) della sanzione prevista che costituisce, secondo la giurisprudenza della Corte richiamata al paragrafo 46 delle presenti conclusioni, uno degli elementi di cui occorre tener conto per stabilire l'adeguatezza delle sanzioni.

52. Nel caso di specie, sebbene il cumulo di più sanzioni pecuniarie presenti il rischio che l'insieme delle sanzioni o l'importo totale delle sanzioni pecuniarie inflitte superi la soglia di gravità della violazione constatata, a pena di violare il principio di proporzionalità [43], la qualificazione come infrazione unica di più condotte rientranti nei divieti previsti all'articolo 3 della direttiva 2019/633 in una sola e unica infrazione rischierebbe *a contrario* di condurre, in taluni casi di specie, all'imposizione di una sanzione che, a causa del massimale dell'importo della sanzione pecuniaria (e dell'impossibilità delle autorità nazionali di contrasto di andare oltre tale importo), non possa essere considerata sufficientemente efficace e dissuasiva [44].

[40] V., per analogia, sentenza del 10 giugno 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punti 36 e 45 nonché giurisprudenza citata).

[41] V., per analogia, sentenza del 10 giugno 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punti 36 e 45 nonché giurisprudenza citata).

[42] Ciò che, in definitiva, non è di per sé sorprendente, in quanto, come rilevato al paragrafo 29 delle presenti conclusioni, il requisito consistente nel prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che figura anche in diversi altri strumenti del diritto dell'Unione, riguarda principalmente le modalità di fissazione della sanzione inflitta.

[43] V. paragrafo 48 delle presenti conclusioni.

[44] Non si può quindi escludere, *a priori*, che il raggruppamento di più pratiche commerciali sleali nei confronti di un numero significativo di fornitori e la loro qualificazione come «infrazione unica» che può essere sanzionata una sola volta per un importo massimo di EUR 500 000 non possano essere considerati conformi ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2019/633, in particolare qualora tali pratiche si rivelino essere di una certa gravità e di grande portata. Orbene, in un caso del genere, il massimale della sanzione rischierebbe di non consentire alle autorità nazionali di contrasto di prendere sufficientemente in considerazione e di valutare parametri essenziali per stabilire l'importo della sanzione pecuniaria, quali la natura, la frequenza e la gravità della violazione di cui trattasi.

53. Di conseguenza, sebbene la direttiva 2019/633 non escluda la possibilità per uno Stato membro di qualificare come infrazione unica un comportamento consistente nel violare più volte i divieti previsti all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva e, pertanto, di imporre una sanzione unica per le diverse pratiche commerciali sleali in questione, tale possibilità non esonera tuttavia le autorità nazionali di contrasto dal loro obbligo di assicurarsi che la sanzione inflitta sia efficace, proporzionata e dissuasiva, e tenga conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione. Spetta pertanto al giudice del rinvio procedere a una valutazione globale della misura nazionale di recepimento di detta direttiva e della sanzione inflitta tenendo conto di tutti gli elementi pertinenti, comprese le circostanze individuali del caso di specie, al fine di verificare che i requisiti previsti in materia di sanzioni dall'articolo 6, paragrafo 1, della medesima direttiva siano stati rispettati.

54. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che l'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2019/633 debba essere interpretato nel senso che, nel caso di una pratica commerciale di un acquirente vietata in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva attuata con la stessa intenzione deliberata in modo parallelo nei confronti di più fornitori, gli Stati membri restano liberi di conferire alle autorità nazionali di contrasto il potere di constatare un'infrazione unica e, pertanto, di infliggere una sanzione unica, oppure di conferire loro il potere di constatare l'esistenza di più infrazioni e, pertanto, di infliggere più sanzioni, purché, conformemente al combinato disposto dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e secondo comma di detta direttiva, la normativa nazionale di cui trattasi garantisca che sia imposta una sanzione efficace, proporzionata e dissuasiva, che tenga conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione.

V. Conclusione

55. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Oberlandesgericht Wien (Tribunale superiore del Land, Vienna, Austria):

L'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare,

deve essere interpretato nel senso che:

nel caso di una pratica commerciale di un acquirente vietata in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2019/633 attuata con la stessa intenzione deliberata in modo parallelo nei confronti di più fornitori, gli Stati membri restano liberi di conferire alle autorità nazionali di contrasto il potere di constatare un'infrazione unica e, pertanto, di infliggere una sanzione unica, oppure di conferire loro il potere di constatare l'esistenza di più infrazioni e, pertanto, di infliggere più sanzioni, purché, conformemente al combinato disposto dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e secondo comma di tale direttiva, la normativa nazionale di cui trattasi garantisca che sia imposta una sanzione efficace, proporzionata e dissuasiva, che tenga conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione.