Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate il 12 novembre 2020[1]

Causa C-400/19

Commissione europea
contro

Ungheria

«Inadempimento di uno Stato membro – Articolo 34 TFUE – Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli – Regolamento (UE) n. 1308/2013 – Legge nazionale che vieta le pratiche commerciali sleali applicate nei confronti dei fornitori per quanto riguarda i prodotti agricoli e alimentari – Prezzi di vendita dei prodotti agricoli e alimentari – Margine di profitto al dettaglio uniforme da applicare a prodotti identici»

I. Introduzione

1. Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, limitando la fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli e alimentari, tenuto conto in particolare dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), del mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló, 2009. évi XCV. törvény (legge XCV del 2009 che vieta le pratiche commerciali sleali applicate nei confronti dei fornitori in relazione ai prodotti agricoli e alimentari)[2] (in prosieguo: la «legge XCV del 2009»), l'Ungheria è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 34 TFUE 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[3].

2. Questo ricorso solleva quindi nuovamente la questione della misura e delle condizioni in cui gli Stati membri possono utilizzare le disposizioni della loro legislazione nazionale in materia di concorrenza sleale o di tutela dei consumatori per limitare i meccanismi di fissazione dei prezzi al fine di favorire la parte o le parti che generalmente sembrano godere di una posizione negoziale meno vantaggiosa nella catena di approvvigionamento alimentare. Tale problematica è stata già evidenziata nella sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) e, ai fini delle presenti conclusioni, sarà necessario esaminare in dettaglio il ragionamento e le conclusioni di quella decisione.

3. Prima di farlo, tuttavia, è necessario illustrare i testi legislativi e i Trattati pertinenti.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Secondo la Commissione, la legge XCV del 2009 è entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

3 GU 2013, L 347, pag. 671.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. L'articolo 34 TFUE dispone:

«Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

5. L'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento n. 1308/2013 così dispone:

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

B. Diritto ungherese

6. Conformemente al suo articolo 1, la legge XCV del 2009 riguarda i «prodotti agricoli e le derrate alimentari», definiti all'articolo 2, paragrafo 2, di tale legge, con riferimento al regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare [4].

7. Ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, la legge XCV del 2009 si riferisce a) alle imprese che producono, trasformano o vendono senza trasformazione prodotti agricoli e alimentari; e b) alle imprese che vendono tali prodotti ai consumatori finali. Quest'ultima categoria comprende tutti i rivenditori, indipendentemente dalle loro dimensioni, e quindi si applica sia agli ipermercati che ai piccoli negozi che vendono prodotti agricoli e alimentari.

8. L'articolo 3, paragrafo 2, della legge XCV del 2009 così dispone:

«Sono considerate pratiche commerciali sleali:

(...)

u) qualsiasi fissazione discriminatoria, sulla base del paese di origine dei prodotti, del prezzo al quale vengono venduti al consumatore finale prodotti identici per composizione e proprietà organolettiche».

4 GU 2002, L 31, pag. 1.

III. Conclusioni delle parti

9. La Commissione chiede che la Corte voglia:

– dichiarare che l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 34 TFUE e del regolamento n. 1308/2013 nel limitare la fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli e alimentari, in particolare prendendo in considerazione l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009; e

– condannare l'Ungheria alle spese.

10. L'Ungheria chiede che la Corte voglia:

– respingere il ricorso della Commissione in quanto infondato; e

– condannare la Commissione alle spese.

IV. Sul ricorso

A. Argomenti delle parti

11. Nell'ambito del suo ricorso, la Commissione formula due censure. Essa sostiene che nel limitare la fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli e alimentari, in particolare prendendo in considerazione l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza, in primo luogo, del regolamento n. 1308/34 e, in secondo luogo, dell'articolo 34 TFUE.

12. Per quanto riguarda il suo ricorso ai sensi del regolamento n. 1308/2013, la Commissione sostiene che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, i prezzi di vendita al dettaglio dei prodotti agricoli e alimentari prevenienti da un determinato paese devono includere lo stesso margine di profitto applicato a prodotti identici provenienti da altri paesi, indipendentemente dal loro paese di origine. La disposizione vieta quindi ai rivenditori di vendere, ad esempio, prodotti importati ad un prezzo con margine di profitto del 5% se offrono contemporaneamente prodotti nazionali identici ad un prezzo con margine del 10%. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 si applica a tutti i prodotti agricoli e alimentari e la nozione di «prodotti identici» è definita con riferimento alla composizione e alle proprietà organolettiche del prodotto.

13. Secondo la Commissione, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, che in pratica vieta ai rivenditori di vendere prodotti importati con un margine di profitto diverso da quello applicato ai prodotti nazionali, pregiudica l'attuazione del regolamento n. 1308/2013 in quanto è incompatibile con un principio fondamentale di tale regolamento, ossia la libera fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli sulla base di una concorrenza leale. La Commissione ritiene che il margine di profitto sia parte integrante della fissazione del prezzo al dettaglio.

14. La Commissione fa riferimento alle sentenze del 4 marzo 2010, Commissione/Francia (C-197/08, EU:C:2010:111) e Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), considerandole un esempio dell'importanza di tutelare la libertà degli operatori economici quanto alla fissazione dei prezzi. Detta libertà consente ai nuovi prodotti importati di penetrare in un determinato mercato nazionale grazie a prezzi al dettaglio interessanti.

15. Per quanto riguarda il suo ricorso ai sensi dell'articolo 34 TFUE, la Commissione sostiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non fa riferimento alle caratteristiche dei prodotti agricoli e alimentari, ma esclusivamente alle loro modalità di vendita, e deve quindi essere considerato come una disposizione relativa alle modalità di vendita ai sensi della sentenza del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905). La disposizione in questione non soddisfa il secondo criterio stabilito in detta sentenza, in quanto concede un vantaggio di fatto a prodotti nazionali identici. La Commissione ritiene pertanto che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 costituisca una restrizione che si ripercuote sugli scambi fra Stati membri ai sensi dell'articolo 34 TFUE, in quanto rende più difficile commercializzare determinati beni importati da altri Stati membri rispetto a prodotti nazionali identici e scoraggia quindi la distribuzione al dettaglio di tali beni. La Commissione osserva che i consumatori hanno naturalmente una maggiore familiarità con i prodotti nazionali, che sono sul mercato da più tempo, e li preferiscono ai prodotti di nuova introduzione. Inoltre, alcuni consumatori hanno l'impressione di sostenere l'economia nazionale acquistando prodotti locali, e in alcuni Stati membri esistono regolari campagne promozionali in tal senso, che fanno leva su tale opinione. È proprio per questo motivo, tra tanti altri, che gli operatori commerciali possono ricorrere a diverse pratiche commerciali, di cui una delle più efficaci è l'abbassamento del prezzo di taluni prodotti importati in modo che i consumatori familiarizzino più rapidamente con essi.

16. La Commissione ritiene che l'interferenza nella politica di libera fissazione dei prezzi in questione sia volta alla difesa di alcuni operatori economici nazionali e non già, come sostenuto dall'Ungheria, alla difesa degli interessi dei consumatori. Per difendere gli interessi dei consumatori sarebbe sufficiente vietare le vendite sottocosto. Nel caso in esame, l'intervento dello Stato va oltre il divieto di vendita sottocosto e non sembra portare alcun beneficio al consumatore. Secondo la Commissione, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 costituisce di per sé una discriminazione arbitraria e una pratica contraria all'articolo 34 TFUE, tale che dati statistici diversi, che potrebbero tendere a dimostrare che la misura contestata non è discriminatoria, sono irrilevanti. La Commissione ritiene inoltre che l'espressione «prodotti identici» generi incertezza e quindi costituisca una violazione dell'articolo 34 TFUE. A tale riguardo, la Commissione osserva che taluni rivenditori potrebbero, ad esempio, indicare sul prodotto la razza delle mucche con cui è stato prodotto il latte UHT, pratica già in uso per i prodotti a base di carne. A causa delle norme nazionali in questione, questi prodotti non possono essere venduti a un prezzo più elevato poiché, secondo l'Ungheria, lo stesso margine di profitto dovrebbe essere applicato a tutto il latte UHT con un contenuto di grassi pari, ad esempio, al 2,8%. Ciò potrebbe influenzare negativamente il consumatore e ripercuotersi sulla libera circolazione delle merci.

17. Per quanto riguarda le possibili giustificazioni delle norme nazionali in questione, la Commissione osserva che una misura che costituisce una restrizione ai sensi dell'articolo 34 TFUE può essere giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE o per motivi imperativi di interesse generale. Tuttavia, secondo la giurisprudenza, una normativa tale da limitare una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE quale la libera circolazione delle merci può essere giustificata soltanto se è idonea a garantire la realizzazione di un legittimo obiettivo e non va oltre quanto necessario per il suo conseguimento. La Commissione ritiene che la misura nazionale in questione non sia né adeguata né proporzionata.

18. Per quanto riguarda la questione dell'adeguatezza della misura, la Commissione ritiene che la fissazione dei margini di profitto vada a vantaggio soprattutto dei rivenditori piuttosto che dei produttori. La Commissione ritiene che la misura sia sproporzionata e che una maggiore trasparenza del mercato avrebbe raggiunto lo stesso obiettivo senza effetti negativi sulla libertà di fissare i prezzi.

19. La Commissione non ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ungheria, che la pratica commerciale oggetto dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sia una pratica commerciale sleale ai sensi della risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare [5]. Inoltre, la Commissione sostiene che nella sua risoluzione il Parlamento europeo non incoraggia l'adozione di misure, come quelle in questione nel presente caso, che mettono a repentaglio il funzionamento del mercato interno e ostacolano il commercio.

20. Inoltre, la Commissione sottolinea che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 interferisce in modo significativo con la libertà dei distributori di fissare i margini, libertà che non può essere considerata equivalente alla vendita sottocosto. La Commissione accetta che sia possibile limitare le vendite sottocosto conformemente alla giurisprudenza della Corte, in quanto ciò non comporta una discriminazione arbitraria. Per contro, tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 ha un effetto discriminatorio sui prodotti importati e non può quindi essere giustificato.

21. La Commissione sostiene che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ungheria, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non appare teso a garantire pratiche commerciali leali. In effetti, la fissazione di margini di profitto al dettaglio non garantisce che i fornitori ricevano un qualsivoglia vantaggio. Al contrario, i potenziali benefici ricadono sui rivenditori e non sugli agricoltori. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la Commissione ritiene che esistano altre misure meno restrittive, compatibili con il diritto dell'Unione, che potrebbero raggiungere gli obiettivi perseguiti.

22. Nella sua risposta, la Commissione dissente dall'affermazione dell'Ungheria secondo cui l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 si applica solo ai prodotti alimentari di base che non possono essere distinti l'uno dall'altro per composizione e gusto. Secondo la Commissione, non si può escludere che alcuni prodotti «di marca» possano essere considerati identici per composizione e proprietà organolettiche. La Commissione osserva che i rivenditori al dettaglio sono in concorrenza tra loro e che non vi sono dunque giustificazioni per limitare la loro capacità di fissare i prezzi invocando un presunto miglioramento della concorrenza in relazione ai produttori del prodotto. L'Ungheria non è riuscita a dimostrare come la limitazione del diritto dei rivenditori di fissare i propri margini vada a vantaggio dei produttori. Il rivenditore ha un potere contrattuale molto più forte a causa delle sue dimensioni e della sua forza economica, e la fissazione dei margini per la vendita al dettaglio non influisce sul prezzo all'ingrosso tra fornitore e rivenditore. La misura nazionale controversa non offre protezione ai produttori, ma contiene una restrizione sproporzionata che, in pratica, discrimina i prodotti importati da altri Stati membri.

23. La Commissione ritiene che la restrizione in questione non possa essere giustificata ai sensi 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 [6]. Essa rileva che la direttiva 2019/633 individua in modo preciso 16 pratiche commerciali sleali che sono vietate. Pertanto, non tutte le situazioni che si presume siano ingiuste sono vietate. Poiché la misura controversa si applica in modo molto generale a tutte le decisioni relative alla fissazione dei prezzi da parte di un rivenditore, la Commissione ritiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sia in contrasto con i principi generali stabiliti dal regolamento n. 1308/2013 e con la relativa giurisprudenza, in quanto riguarda un'ampia gamma di prodotti agricoli e alimentari laddove limita la libertà di fissare i prezzi nella catena di approvvigionamento. Al punto 20 della sentenza del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845), la Corte ha dichiarato

5 2015/2065(INI) 2018/C 086/05.

6 GU 2019, L 111, pag. 59.

che 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 di libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva. La Commissione ritiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sia quindi incompatibile con la suddetta sentenza.

24. La Commissione sostiene che la libera determinazione dei prezzi di vendita dovrebbe applicarsi anche a prodotti quali latte, farina, olio, zucchero, ecc. La direttiva 2019/633 sottolinea l'importanza della libertà di negoziazione. La Commissione respinge l'affermazione dell'Ungheria secondo cui gli effetti della misura sulla libera circolazione delle merci sarebbero troppo incerti e indiretti.

25. L'Ungheria ritiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, che è l'unica disposizione di tale legge messa in discussione dalla Commissione, sia compatibile con il regolamento n. 1308/2013 e non costituisca una restrizione vietata dall'articolo 34 TFUE.

26. L'Ungheria sostiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, adottata sette anni orsono, mira a garantire pari condizioni di concorrenza per i prodotti agricoli e alimentari nazionali e per i prodotti provenienti da altri Stati membri. Esso, quindi, rispetta e persegue gli obiettivi della direttiva 2019/633 di recente adozione, che stabilisce un livello minimo di protezione nell'Unione europea contro le pratiche commerciali sleali alla luce dei notevoli squilibri di potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. La direttiva 2019/633 mira a contrastare le pratiche sleali che non possono essere gestite dal diritto della concorrenza. La direttiva 2019/633 si concentra sulla posizione di dipendenza dei fornitori nei confronti dei rivenditori al dettaglio piuttosto che sulla posizione dominante dei rivenditori. La direttiva 2019/633 consente espressamente agli Stati membri di mantenere misure relative alle pratiche commerciali non contemplate da tale direttiva, purché siano compatibili con le norme sul funzionamento del mercato interno. La legge XCV del 2009 è stata adottata al fine di proteggere i fornitori dal comportamento abusivo della grande distribuzione, come i supermercati, dovuto alla posizione di vulnerabilità economica e di dipendenza dei fornitori rispetto a tali punti vendita. La differenza tra la misura controversa e la direttiva 2019/633 è che, mentre la misura controversa interviene formalmente a livello di rivenditore e consumatore, i suoi effetti si producono a livello del rapporto tra fornitore e rivenditore.

27. Secondo l'Ungheria, nonostante l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 riduca in limitata misura la libertà economica dei rivenditori di prodotti agricoli e alimentari, esso non ostacola il commercio tra gli Stati membri.

28. L'Ungheria afferma che la legge XCV del 2009 limita le pratiche dei rivenditori al fine di garantire che l'elemento rilevante sia essenzialmente il prezzo di acquisto dei prodotti concordato tra fornitore e rivenditore e che non sia possibile addebitare altri costi o commissioni a meno che non corrispondano a un servizio reale richiesto dal fornitore. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 si applica solo ad una gamma limitata di prodotti, ovvero prodotti «identici per composizione e proprietà organolettiche». Tale disposizione si applica quindi solo ai prodotti alimentari di base che sono omogenei e che non possono essere distinti tra loro per composizione e gusto o che non possono essere considerati prodotti «di marca». I prodotti in questione sono solitamente, tra gli altri, latte, farina, olio, frutta, verdura, pollame e zucchero. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 riguarda solo i prodotti identici in tutte le loro caratteristiche. Pertanto, secondo l'Ungheria, il latte UHT con un contenuto di grassi del 2,8% non può, ad esempio, essere considerato identico al latte fresco o al latte con un diverso contenuto di grassi. I prodotti che contengono ingredienti diversi o che hanno un gusto diverso, come il succo di frutta o il cioccolato, non possono essere considerati identici. La scelta del consumatore per quanto riguarda l'acquisto dei prodotti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 è ampiamente influenzata dal prezzo cosicché anche una minima variazione di prezzo può influenzare tale scelta. È quindi particolarmente importante avere una concorrenza basata sul merito in relazione a tali prodotti, in quanto essi competono solo sulla base del prezzo.

29. L'Ungheria ritiene che la nozione di «prodotti identici» non abbia dato luogo a incertezza giuridica nel corso dei sette anni successivi all'adozione della legge XCV del 2009 e che non vi siano difficoltà di interpretazione di tale nozione.

30. Secondo l'Ungheria, nel commercio al dettaglio, la massimizzazione del profitto si ottiene con una gestione efficace dei margini di profitto totali. Così, ad esempio, un supermercato fissa il prezzo di 20 000 o 30 000 prodotti diversi in un modo tale che sia redditizio per *tutta la gamma* di prodotti venduti. La prassi abituale in questo contesto consiste nel fissare prezzi e margini di profitto bassi per determinati beni al fine di attirare l'attenzione dei clienti e di compensare i ricavi «persi» con un aumento del fatturato grazie alla vendita di altri beni ai clienti. I rivenditori hanno quindi un impatto significativo sul tipo di prodotti che i consumatori acquistano. Come risultato di questa pratica, il prezzo di un prodotto per il consumatore finale è il riflesso non tanto della competitività del prodotto, quanto piuttosto della decisione del rivenditore di gestire il suo margine di profitto relativamente al portafoglio di prodotti nel suo complesso.

31. L'Ungheria sottolinea il fatto che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, il fornitore e il rivenditore sono completamente liberi di negoziare *il prezzo di acquisto* dei beni. Tuttavia, il rapporto tra tale prezzo e il prezzo di un prodotto identico proveniente da un altro Stato membro non può essere modificato dal rivenditore. Se il fornitore produce prodotti in modo più efficiente e, di conseguenza, vende i suoi prodotti al rivenditore a un prezzo di fornitura inferiore, anche il prezzo al consumo di quel prodotto sarà inferiore a quello di prodotti identici fabbricati in modo meno efficiente e venduti a un prezzo di fornitura superiore. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, la misura controversa non limita la concorrenza sui prezzi, ma piuttosto limita la *distorsione dei prezzi* di alcuni prodotti alimentari di base. Inoltre, la misura controversa non applica limitazioni alla vendita dei prodotti in questione a un prezzo promozionale speciale, a condizione che i margini di profitto applicati ai prodotti di qualsiasi origine siano equiparati su un periodo di sei mesi. Per la vendita dei prodotti in questione sono consentiti prezzi di lancio e promozioni. Inoltre, la restrizione in questione non si applica nel caso in cui un rivenditore cessi la sua attività, modifichi il suo profilo o ponga i prodotti in liquidazione. Non esiste poi una regola che vieti la pubblicità della merce.

32. L'Ungheria sostiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 è compatibile con le norme del mercato interno. Inoltre, la Commissione, nel ritenere l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 contrario al regolamento n. 1308/2013, non ha indicato alcuna disposizione specifica di tale regolamento che sia stata violata. L'Ungheria afferma che la misura controversa non fissa i prezzi e non stabilisce né un prezzo di riferimento né un prezzo minimo. Pertanto, la libertà degli operatori economici di fissare il prezzo d'acquisto è pienamente preservata. La misura controversa garantisce che il vantaggio competitivo si rifletta nel prezzo al consumo, consentendo così a tutti i produttori di avere liberamente accesso in condizioni di concorrenza effettiva a un mercato aperto [7]. Nelle sentenze del 4 marzo 2010, Commissione/Francia (C-197/08, EU:C:2010:111) e Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), la Corte ha dichiarato che il prezzo minimo fissato da uno Stato membro è contrario al diritto dell'Unione proprio in quanto ostacola le relazioni concorrenziali, impedendo a taluni produttori o importatori di trarre vantaggio da «prezzi di costo inferiori» per proporre più allettanti prezzi di vendita al minuto [8]. Tuttavia, la misura controversa garantisce che il vantaggio in termini di prezzo derivante dalla maggiore efficienza dei produttori o dei fornitori si rifletta nel prezzo dei prodotti per i consumatori. La misura garantisce

7 Sentenza del 9 settembre 2003, Milk Marque and National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, punto 59 e giurisprudenza citata).

8 Sentenza del 4 marzo 2010, Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113, punto 40).

inoltre ai produttori la possibilità di «trarre vantaggio da prezzi di costo inferiori» [9]. Uno degli obiettivi della politica agricola comune è il mantenimento di un'effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli [10]. Pertanto, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non è contrario al regolamento n. 1308/2013 né alla giurisprudenza citata dalla Commissione.

33. L'Ungheria ritiene che la Commissione non abbia corroborato la sua tesi secondo cui l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 inciderebbe di fatto in misura diversa sullo smercio dei prodotti a seconda che siano nazionali o provenienti da altri Stati membri [11]. La Commissione parte dal presupposto che, in un mercato nazionale, i consumatori, in virtù delle loro abitudini e preferenze, favoriscono i prodotti nazionali rispetto ai prodotti provenienti da altri Stati membri e che è quindi più difficile per i prodotti importati accedere al mercato. L'Ungheria ritiene che tale presupposto, pur essendo generalmente ben fondato, non si applichi ai prodotti alimentari di natura omogenea, identici per gusto e composizione, in cui il prezzo gioca un ruolo decisivo. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 assicura che i rivenditori, fissando i loro margini, non favoriscano i prodotti nazionali a scapito dei prodotti provenienti da altri Stati membri.

34. Secondo l'Ungheria, l'errore di base del ragionamento della Commissione è che essa confonde gli interessi economici degli operatori situati in diversi punti della filiera. La Commissione parte dal presupposto che il rivenditore rappresenti gli interessi del fornitore quando afferma che i rivenditori riducono il prezzo di alcuni prodotti importati a scapito del proprio margine, in modo che i consumatori familiarizzino più rapidamente con essi, promuovendo così il commercio tra gli Stati membri. Come tutti gli altri operatori del mercato, i rivenditori cercano di massimizzare i propri profitti. L'obiettivo dei rivenditori, nel fissare il prezzo al quale i prodotti vengono offerti ai consumatori, è quello di vendere l'intera gamma di prodotti alle condizioni più vantaggiose. È nel loro interesse applicare il maggior margine possibile. I rivenditori rinunciano ai propri profitti solo per ragioni tattiche, con l'auspicio che tale perdita di profitti sia compensata dall'aumento delle vendite nonché delle vendite di altri prodotti, che consentano in tal modo la realizzazione di margini più elevati. La loro politica dei prezzi si applica quindi all'intera gamma dei loro prodotti e un mezzo efficace per perseguire tale politica è quello di attirare i clienti con prodotti particolarmente economici. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non è il rivenditore, bensì il *fornitore* ad avere interesse a immettere il suo prodotto su un nuovo mercato. L'interesse del fornitore è quello di consegnare il suo prodotto al rivenditore ad un prezzo più basso per essere competitivo sul mercato di un altro Stato membro. Il fornitore può farlo liberamente e nulla gli impedisce di farlo in regime di concorrenza in un libero mercato.

35. L'Ungheria sostiene che la misura controversa ha per effetto che la riduzione di prezzo applicata dal fornitore si riflette nel prezzo al consumatore. I costi ridotti derivanti dall'efficienza del fornitore si riflettono nel prezzo praticato da quest'ultimo. Il fornitore «non ha alcuna influenza sul prezzo al quale il prodotto viene offerto al consumatore, che è liberamente determinato dal rivenditore» [12].

36. Gli ostacoli agli scambi delineati dalla Commissione non sono il risultato della misura controversa, ma piuttosto la conseguenza della pratica commerciale che tale misura intende affrontare. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 vieta espressamente, nella fissazione dei prezzi, la discriminazione basata sul paese di origine. Se un fornitore produce prodotti in modo efficiente, innovativo e a basso costo, e quindi li vende a un rivenditore a un prezzo basso, il prezzo al quale tale prodotto sarà offerto al consumatore sarà anche inferiore a quello dei prodotti di altri fornitori, che sono fabbricati in modo meno efficiente e quindi venduti ad un prezzo più alto. I prodotti alimentari di base omogenei sono quindi in concorrenza sul mercato dei consumatori sulla base del loro efficienza in termini di costi, indipendentemente dal loro Stato membro di origine. La giurisprudenza

9 Sentenza del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punto 21).

10 Sentenza del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punto 23).

11 V. sentenza del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905, punto 16).

12 V. punto 51 del controricorso dell'Ungheria.

della Corte non supporta la conclusione secondo cui la normativa di uno Stato membro che non opera alcuna distinzione in base all'origine delle merci, che non ha per oggetto di disciplinare gli scambi di merci con altri Stati membri e i cui effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci sono troppo aleatori e troppo indiretti è incompatibile con il diritto dell'Unione [13].

37. L'Ungheria ritiene pertanto che, alla luce della sentenza del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905), l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sia una misura relativa agli accordi di vendita che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE.

38. Nel caso in cui la Corte dovesse ritenere che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE, l'Ungheria ritiene che la misura possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse pubblico, che sia adeguata al raggiungimento del suo obiettivo e che sia proporzionata. L'obiettivo principale dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 è la creazione di condizioni di parità tra i fornitori, con l'imposizione di un obbligo supplementare ai rivenditori, che in generale hanno un notevole potere di mercato, garantendo in tal modo una concorrenza effettiva. La misura è limitata ai prodotti alimentari omogenei di base e richiede semplicemente che il rivenditore non applichi un margine di profitto diverso a prodotti identici provenienti da Stati membri diversi. Inoltre, il concetto di prodotto identico è definito in modo restrittivo. Per giunta, la misura si applica sia ai prodotti importati che a quelli nazionali.

39. Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione relativa alla trasparenza del mercato, che sarebbe meno restrittiva, l'Ungheria sostiene che la trasparenza non è una misura in sé, ma è piuttosto un obiettivo. Inoltre, la Commissione non è in grado di indicare alcuna misura meno restrittiva che sia in grado di raggiungere efficacemente l'obiettivo dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009. La misura controversa non comporta poi alcun onere o costo aggiuntivo per il rivenditore. La legge non impone alcuna approvazione preventiva, autorizzazione, notifica successiva o altri requisiti amministrativi. Per quanto riguarda le sanzioni, il rivenditore può impegnarsi a rispettare il provvedimento anziché che incorrere in una multa.

40. Nella controreplica, l'Ungheria ritiene che la Commissione non abbia dimostrato in che modo la misura controversa incida sui prodotti importati in misura maggiore che sui prodotti nazionali. Ciò vale in particolare in quanto non vi è alcuna limitazione alla pubblicità dei prodotti in questione, la misura controversa non elimina completamente il diritto del rivenditore di fissare il prezzo e, inoltre, non è discriminatoria.

41. Nel caso in cui la Corte non ritenga che la misura controversa sia un accordo di vendita conformemente alla sentenza del 24 novembre 1993, Keck and Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905) e ritenga che si tratti di una misura equivalente a una restrizione quantitativa, l'Ungheria ribadisce che la misura controversa è sia appropriata che proporzionata alla luce del suo obiettivo di interesse generale di garantire rapporti commerciali equi e migliorare la posizione dei produttori nella filiera alimentare. A tale riguardo, l'Ungheria osserva che la Commissione non ha indicato quale tipo di misura sarebbe più proporzionata nel raggiungere lo stesso obiettivo. L'Ungheria ritiene che la restrizione della libertà dei rivenditori incrementi la concorrenza tra produttori, poiché i rivenditori non possono eliminare il vantaggio competitivo di un produttore applicando un margine più elevato, privando così il consumatore della possibilità di beneficiare della concorrenza sul mercato dei produttori. L'applicazione di un margine più elevato ad un prodotto può eliminare la riduzione del prezzo di acquisto ottenuta con grande sforzo sul mercato dei produttori e il conseguente vantaggio competitivo, con il risultato che il consumatore dovrà anche sostenere costi maggiori per il prodotto. Fissando il margine di vendita al dettaglio, il rivenditore avrà anche un incentivo, nel caso di prodotti per i quali i consumatori sono guidati dal prezzo, a scegliere i prodotti esclusivamente sulla base del

13 Sentenza del 14 luglio 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

loro prezzo di acquisto. Ciò aumenterà la concorrenza a livello di produttori e anche i consumatori ne trarranno vantaggio. Inoltre, i rivenditori conservano la possibilità di applicare riduzioni di prezzo in occasione del lancio di nuovi prodotti e di utilizzare strumenti di marketing basati su una riduzione di prezzo transitoria, a condizione che i margini di prezzo applicati ai prodotti siano uniformati su un periodo di sei mesi.

42. Infine, l'Ungheria ritiene che i prodotti di marca non siano prodotti omogenei.

B. Analisi

1. Osservazioni preliminari

43. Conformemente alla costante giurisprudenza, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione [14]. Di conseguenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato [15], ossia, nel caso di specie, il 9 marzo 2018.

44. Nel presente ricorso, la Commissione sostiene che la normativa ungherese, in particolare l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, limita o restringe la fissazione dei prezzi di vendita al dettaglio di taluni prodotti agricoli e alimentari a scapito dei prodotti importati. La Commissione sostiene che l'Ungheria è quindi venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del regolamento n. 1308/2013 [16] e dell'articolo 34 TFUE. La tesi di fondo della Commissione è che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, limitando la libertà dei rivenditori di fissare margini di profitto e quindi, a sua volta, la loro libertà di fissare prezzi al dettaglio interessanti, ostacoli l'ingresso sul mercato nazionale di nuovi prodotti provenienti da un altro Stato membro. A tale riguardo, la Commissione ritiene che i margini di profitto costituiscano parte integrante del prezzo al dettaglio.

45. Nonostante il fatto che le norme nazionali in questione incidano sul prezzo al dettaglio dei prodotti in questione piuttosto che sul loro prezzo all'ingrosso [17], l'Ungheria sostiene che tali norme, in modo analogo alla direttiva 2019/633, sono dirette a combattere talune pratiche sleali in relazione ai prodotti in questione da parte degli acquirenti/rivenditori nei confronti dei fornitori/produttori – la parte

14 Sentenza del 19 maggio 2011, Commissione/Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

15 Sentenza del 18 ottobre 2018, Commissione/Regno Unito, (C-669/16, EU:C:2018:844, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

16 Il regolamento n. 1308/2013 istituisce un'organizzazione comune dei mercati di tutti i prodotti agricoli elencati nell'allegato I dei Trattati UE e FUE, inclusi il latte e i prodotti lattiero-caseari. V. articolo 1, paragrafo 2, lettera p), del regolamento n. 1308/2013. Il fondamento giuridico di tale regolamento è costituito, in particolare, dall'articolo 42, primo comma, TFUE e dall'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. L'articolo 38, paragrafo 1, TFUE stabilisce che l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca. Tale disposizione prevede altresì che «[i] l mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore». Le norme specifiche relative a tali politiche sono stabilite dagli articoli da 39 a 44 TFUE. Pertanto, salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 44 TFUE, le norme previste per l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli. V. articolo 38, paragrafo 2, TFUE. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 TFUE rientrano nell'elenco di cui all'allegato I dei Trattati UE e FUE. Nel ricorso di cui trattasi la Commissione non ha invocato la violazione da parte dell'Ungheria degli articoli da 39 a 44 TFUE.

17 Va rilevato che la Commissione non ha sostenuto nel ricorso di cui trattasi che l'Ungheria sia venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza della direttiva 2019/633. Infatti, come risulta dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2019/633, che impone agli Stati membri di recepire la direttiva entro il 1º maggio 2021 e di applicare le misure di recepimento entro il 1º novembre 2021, nonché dall'articolo 14 di tale direttiva che prevede che essa entri in vigore il 30 aprile 2019 (quindi dopo il parere motivato del 9 marzo 2018), tale direttiva non è applicabile ratione temporis.

considerata in una posizione di vulnerabilità economica e di dipendenza. L'Ungheria ritiene che la normativa non sia contraria al regolamento n. 1308/2103 né all'articolo 34 TFUE e che sia comunque giustificata da motivi imperativi di interesse generale. L'Ungheria sostiene che la misura in questione rappresenta un metodo razionale per raggiungere questo obiettivo e che essa è proporzionata.

46. A tale riguardo, va osservato che la normativa in questione non fissa i prezzi di vendita dei prodotti agricoli e alimentari tra il produttore/fornitore e l'acquirente/rivenditore, né specifica i prezzi minimi o massimi di vendita di tali prodotti a qualsiasi livello commerciale, compreso il livello di vendita al dettaglio. Inoltre, le norme contestate non riguardano specificamente pratiche intrinsecamente anticoncorrenziali come le vendite sottocosto o l'esclusione di concorrenti che non sono membri di determinate organizzazioni commerciali o di organizzazioni di produttori o altre misure anticoncorrenziali simili. È importante notare, quindi, che i produttori/fornitori e gli acquirenti/rivenditori dei prodotti in questione possono negoziare liberamente tra loro i prezzi dei prodotti alimentari di cui trattasi.

47. Piuttosto, se è vero che ciò non risulta evidente dalla formulazione stessa dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, è pacifico che la normativa controversa ha come effetto che i prezzi di vendita al dettaglio dei prodotti in questione devono, in linea di principio, includere lo stesso margine di profitto indipendentemente dal loro paese di origine.

48. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 vieta quindi ai rivenditori di vendere, ad esempio, prodotti importati a un prezzo con margine di profitto del 5% se al contempo essi offrono prodotti nazionali identici a un prezzo con margine del 10%. Anche il contrario è vero, sicché non vi è alcun dubbio che la normativa, a prima vista [18] si applica indistintamente a tutti i prodotti alimentari in questione, indipendentemente dalla loro provenienza.

49. Anche se il ricorso di cui trattasi riguarda due censure relative al regolamento n. 1308/2013 e all'articolo 34 del TFUE, vedremo peraltro che le stesse si sovrappongono ampiamente.

2. Sulla prima censura vertente su una violazione del regolamento n. 1308/2013

a) Censura relativa al regolamento n. 1308/2013 nel suo complesso

50. La Commissione lamenta che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, in particolare, pregiudica il regolamento n. 1308/2013 in quanto tali norme nazionali sulle pratiche commerciali sleali ostacolano la libera formazione dei prezzi. Vorrei far notare che nel suo ricorso la Commissione non indica alcuna disposizione specifica del regolamento n. 1308/2013 in quanto tale, ma piuttosto il regolamento nel suo insieme. Ciò è indubbiamente dovuto ai termini ampi in cui la legge XCV del 2009 sembra essere stata redatta.

51. La Commissione ha sostenuto – e l'Ungheria non ha negato – che, ai sensi dell'articolo 1 della legge XCV del 2009, tale legge riguarda i «prodotti agricoli e alimentari», come definiti all'articolo 2, paragrafo 2, di tale legge, che a sua volta fa riferimento al regolamento n. 178/2002. A tale riguardo, l'articolo 2 del regolamento n. 178/2002 contiene una definizione di «alimento» e prevede che, ai fini di tale regolamento, «si intende per "alimento" (o "prodotto alimentare", o "derrata alimentare") qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani». Considerati l'ambito di applicazione del regolamento n. 1308/2013 e i prodotti agricoli oggetto di tale regolamento, come indicati all'articolo 1 dello stesso, sembra quindi che vi sia una notevole

18 De jure.

sovrapposizione tra i prodotti agricoli soggetti al regolamento n. 1308/2013 e i prodotti agricoli e alimentari soggetti alla legge XCV del 2009. L'ambito di applicazione dello stesso articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 è tuttavia chiaramente limitato dal requisito che i prodotti siano identici per composizione e proprietà organolettiche.

52. Nonostante il fatto che la censura della Commissione si basi sul regolamento n. 1308/2013 nella sua interezza e che possa quindi essere considerata di portata alquanto ampia e imprecisa, non la si può criticare solo per questo motivo, dato l'ampio ambito di applicazione della legge XCV del 2009 e, in misura minore, dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), di tale legge.

53. Inoltre, sebbene la Commissione non abbia indicato alcuna disposizione specifica del regolamento n. 1308/2013 che autorizzi a fissare i prezzi di vendita al dettaglio dei prodotti in questione, a livello nazionale o dell'Unione, né disposizioni che vietino agli Stati membri di adottare misure nazionali che fissino tali prezzi [19], va ricordato che, secondo una giurisprudenza consolidata, 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 di libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva [20].

54. Una legge nazionale che impedisse materialmente la libera fissazione di prezzi competitivi per i prodotti agricoli sarebbe pertanto in contrasto con un requisito fondamentale del regolamento n. 1308/2013, a meno che non fosse giustificabile oggettivamente. Come la Corte ha spiegato al punto 86 della sentenza del 9 settembre 2003, Milk Marque and National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429), gli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati prevista da tale regolamento non sono compromessi da provvedimenti nazionali che «non intervengono come tali nella formazione dei prezzi», ma che mirano piuttosto a «salvaguardare il buon funzionamento dei meccanismi di prezzo per raggiungere livelli dei prezzi che servano tanto l'interesse dei produttori quanto quello dei consumatori».

55. Indubbiamente è vero anche il contrario: l'organizzazione comune dei mercati può effettivamente essere compromessa da provvedimenti nazionali che intervengono, in modo ingiustificato, nella formazione dei prezzi di tali prodotti agricoli.

56. A mio parere, quindi, la questione centrale è se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 intervenga in modo ingiustificato sulla formazione dei prezzi o, in alternativa, se salvaguardi semplicemente il buon funzionamento dei meccanismi di prezzo.

19 V. per analogia, sentenza del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punto 17).

20 Sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punto 37 e giurisprudenza ivi citata). Ai punti 57 e 59 della sentenza del 9 settembre 2003, Milk Marque and National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429), la Corte ha dichiarato che il mantenimento di una effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli fa parte degli obiettivi della politica agricola comune e dell'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi e che le organizzazioni comuni di mercato sono basate sul principio di un mercato aperto, al quale qualsiasi produttore ha liberamente accesso in condizioni di concorrenza effettiva. La Corte ha così statuito al punto 67 di tale sentenza che, nell'ambito disciplinato dall'organizzazione comune del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari, le autorità nazionali restano competenti in linea di principio ad applicare il loro diritto nazionale della concorrenza a una cooperativa di produttori di latte che occupa una posizione di potere sul mercato nazionale.

b) Assenza di un'armonizzazione tassativa in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare – Constatazioni della Corte nella sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių Grupė (C-2/18, EU:C:2019:962)

57. Nell'ambito della politica agricola comune, che rappresenta, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE, un settore di competenza concorrente tra l'Unione europea 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 europea non ha esercitato la propria [21].

58. Secondo una costante giurisprudenza, in presenza di un regolamento che istituisce un'organizzazione comune dei mercati in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa costituirne una deroga o una violazione. Sono parimenti incompatibili con un'organizzazione comune di mercato le disposizioni che ostino al suo buon funzionamento, anche se la materia in esame non è stata disciplinata tassativamente dall'organizzazione comune di mercato [22].

59. Tuttavia, l'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale *diverso* da quelli perseguiti da tale organizzazione comune dei mercati, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato interno nel settore interessato [23].

60. La Commissione non ha sostenuto nel suo ricorso che l'Unione ha esercitato in modo esaustivo le sue competenze nel settore disciplinato dalla legge XCV del 2009, vale a dire le pratiche commerciali sleali applicate nei confronti di fornitori in relazione ai prodotti agricoli e alimentari.

61. Infatti, al punto 52 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), la Corte ha sottolineato che l'adozione della direttiva 2019/633, entrata in vigore, in forza del suo articolo 14, il 30 aprile 2019, avvalora l'assenza di un'armonizzazione esauriente in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare. Pertanto, al momento dell'adozione del parere motivato da parte della Commissione nel presente caso, il potere di uno Stato membro di adottare norme in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare non era precluso, tra l'altro, dal regolamento n. 1308/2013.

62. Inoltre, ai punti 49 e 50 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), la Corte ha confermato, in sostanza, che – nonostante i riferimenti a determinate pratiche sleali – il regolamento n. 1308/2013 *non* disciplina in modo esauriente le pratiche commerciali sleali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, che costituiva l'oggetto

21 Sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punto 28). Ai punti 26 e 27 della sentenza del 19 settembre 2013, Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiiisisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567), la Corte ha affermato che la possibilità per gli Stati membri di esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria vale a maggior ragione in seguito alla riforma della politica agricola comune, che comporta un'accresciuta decentralizzazione delle competenze per tenere maggiormente conto delle particolarità di ciascuno Stato membro o regione nonché della situazione del mercato dei diversi prodotti e dei produttori interessati.

22 Sentenze del 26 maggio 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punto 37), e del 23 dicembre 2015, Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punto 19).

23 Sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių Grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punto 30 e giurisprudenza ivi citata). Ai punti da 26 a 28 della sentenza del 23 dicembre 2015,Scotch Whisky Association e a. (C-333/14, EU:C:2015:845), la Corte ha dichiarato che uno Stato membro può, in linea di principio, invocare l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone per giustificare una misura che compromette il sistema di libera determinazione dei prezzi in condizioni di concorrenza effettiva sul quale è fondato il regolamento n. 1308/2013, purché la misura sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto è necessario per il suo raggiungimento.

di detta causa. Per giunta, ai punti 53 e 72 della suddetta sentenza, la Corte ha ritenuto, in effetti, che gli Stati membri dispongano di una competenza residua per adottare misure in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali, le quali hanno l'effetto di regolamentare il processo di libera negoziazione dei prezzi e il funzionamento del mercato interno nel settore interessato [24].

63. Va notato che la competenza residua degli Stati membri di adottare misure in materia di lotta contro le pratiche commerciali sleali con riguardo ai prodotti agricoli e alimentari non è tuttavia illimitata. Pertanto, ai punti 56 e 73 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), la Corte ha dichiarato che la normativa nazionale in questione deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve eccedere quanto necessario per il suo raggiungimento [25].

c) La normativa nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve eccedere quanto necessario per il suo raggiungimento

64. La normativa nazionale in questione nella sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) imponeva all'acquirente di latte crudo, che soddisfaceva determinati requisiti di qualità, il divieto di applicare un prezzo di base diverso a produttori appartenenti allo stesso gruppo sulla base della quantità giornaliera di latte crudo venduto che era di identica composizione e qualità e distribuito con lo stesso metodo. Tale regolamentazione aveva così l'effetto di garantire che l'acquirente offrisse un prezzo di base identico [26] a tutti i produttori che si trovavano in una situazione analoga alla luce di un criterio oggettivo costituito dalla quantità giornaliera di latte venduto [27].

65. È evidente che le norme nazionali in questione in quel caso riducevano notevolmente la capacità di acquirenti e produttori di negoziare liberamente il prezzo d'acquisto del latte crudo. Nonostante questa chiara limitazione di uno dei principi fondamentali alla base del regolamento n. 1308/2013, la Corte ha ritenuto che le norme in questione fossero adeguate a prevenire il rischio che la parte considerata più debole potesse altrimenti essere costretta ad accettare riduzioni di prezzo ingiustificate. Al punto 60 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18,

24 La constatazione della Corte può essere contrapposta all'approccio adottato dall'avvocato generale Bobek nelle sue conclusioni nella causa Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180). Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Bobek riteneva che l'articolo 148 del regolamento n. 1308/2013 avesse già trattato la questione della protezione contro le pratiche commerciali sleali nel settore del latte crudo e che gli Stati membri fossero, di fatto, esonerati dall'emanare una normativa per perseguire gli stessi (legittimi) obiettivi. Al paragrafo 86 l'avvocato generale Bobek ha ritenuto che «il legislatore dell'Unione abbia operato una chiara scelta di valore: prendere in considerazione gli *stessi obiettivi* e arrivare a disciplinare la *stessa situazione* esattamente nella *stessa fase* della filiera di produzione. Per i motivi in parola, il conflitto tra le norme di diritto dell'Unione e le norme nazionali nel caso di specie non costituisce semplicemente un esempio meramente marginale di due regimi che in parte si sovrappongono, in cui l'esame ulteriore della proporzionalità potrebbe anche essere in discussione. Al contrario, si tratta di uno scontro funzionale fondamentale tra due modi di disciplinare esattamente la stessa questione, i quali riflettono diverse scelte di valore tra gli stessi obiettivi». Mentre condivido rispettosamente le opinioni espresse dall'avvocato generale Bobek, la Corte si è chiaramente dichiarata in disaccordo. In tali circostanze, propongo di trattare la decisione della Corte come risolutiva della questione per quanto riguarda l'ambito di applicazione del regolamento n. 1308/2013.

25 Tale esame della proporzionalità deve essere effettuato tenendo conto, in particolare, degli obiettivi della politica agricola comune, nonché del buon funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, il che impone un bilanciamento tra tali obiettivi e quello perseguito dalla citata normativa, che è la lotta contro le pratiche commerciali sleali. V. sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punto 57).

26 V. punto 41 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) che afferma che, se è vero che il «prezzo di base viene fissato nei confronti di tutti i produttori di uno stesso gruppo, costituito secondo la quantità giornaliera di latte crudo venduta, (...) il prezzo finale da pagare sarà calcolato in funzione delle maggiorazioni, dei supplementi, delle riduzioni o delle modalità di consegna liberamente e individualmente negoziati in tale fase».

27 V. punto 59 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962).

EU:C:2019:962), la Corte ha quindi affermato che, da questo punto di vista, la normativa nazionale poteva essere giustificata come mezzo per la lotta contro potenziali pratiche commerciali sleali, in quanto impediva la discriminazione di prezzo tra i fornitori a seconda che fossero o meno membri di una determinata organizzazione di produttori di latte riconosciuta [28].

66. Inoltre, la Corte ha ritenuto che la normativa nazionale, in linea di principio, non eccedesse quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti, dato, tra l'altro, che il prezzo di acquisto pagato a un determinato produttore di latte crudo può dipendere da una serie di fattori, vale a dire dal gruppo di produttori nel quale esso è classificato in considerazione della quantità di latte venduto, delle modalità di consegna di quest'ultimo, nonché della composizione e della qualità di detto prodotto [29].

d) Applicazione della giurisprudenza al caso di specie

67. Dal fascicolo presentato alla Corte risulta – e la Commissione non ha sostenuto il contrario – che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non interferisce nella libera negoziazione del prezzo dei prodotti in questione tra il produttore/fornitore e il rivenditore/acquirente.

68. Tale disposizione nazionale comporta piuttosto che il margine applicato al dettaglio su tale prezzo sia, in linea di principio, lo stesso indipendentemente dall'origine dei prodotti. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 garantisce pertanto – come sostenuto dall'Ungheria – che il prezzo applicato ai consumatori rifletta essenzialmente il prezzo di acquisto dei prodotti concordato tra il fornitore e il rivenditore, compreso, naturalmente, il margine del rivenditore.

69. La disposizione nazionale non interferisce con la fissazione dei prezzi a livello del fornitore/rivenditore, ma preclude la vendita da parte di un rivenditore di taluni prodotti «identici per composizione e caratteristiche organolettiche» con un margine inferiore a seconda del paese di origine [30] e il recupero di tale riduzione di prezzo su una serie di altri prodotti agricoli e alimentari simili.

70. A tale riguardo, occorre sottolineare che qualsiasi limitazione della libertà di fissare i margini al dettaglio da applicare ai prodotti è, in ultima analisi, una limitazione della libertà di fissare il prezzo al dettaglio di tali prodotti.

71. Poiché, tuttavia, la Corte ha concluso al punto 62 della sua sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) che la legislazione lituana che aveva l'effetto di garantire che gli acquirenti offrissero «un prezzo di base identico a tutti i produttori che si trovano in una situazione analoga alla luce di un criterio oggettivo costituito dalla quantità giornaliera di latte venduto» [31], appariva idonea a contrastare eventuali pratiche commerciali sleali e quindi non appariva in contrasto con il regolamento n. 1308/2013, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 avesse quindi lo stesso effetto, allora anch'esso potrebbe essere considerato compatibile con i requisiti del regolamento, a condizione che non ecceda quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati.

28 In ultima analisi, in quella causa la questione era di competenza del giudice del rinvio. Si potrebbe inoltre aggiungere che la normativa nazionale poteva avere effetti favorevoli alla concorrenza in quanto consentiva a taluni fornitori di accedere al mercato alle stesse condizioni di altri fornitori che fossero membri di un'organizzazione di produttori di latte riconosciuta. In tal senso, la normativa cercava di contrastare i potenziali effetti di esclusione che la mancata adesione avrebbe avuto e il potere di mercato di fatto che sarebbe altrimenti potuto derivare ai membri di tale organizzazione.

29 Sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punto 67). V. altresì punti da 63 a 69 di tale sentenza.

30 Si noti che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 fa specifico riferimento all'*origine* dei prodotti in questione. Poiché la prima parte del ricorso di cui trattasi della Commissione relativa al regolamento n. 1308/2013 è redatta in tale contesto transfrontaliero, esaminerò in tale contesto la presunta inosservanza del regolamento n. 1308/2013 da parte dell'Ungheria mediante l'adozione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009.

31 V. punto 59 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962).

72. Ma l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 ha questo effetto? A mio avviso vi sono sottili differenze tra il presente caso e le circostanze della legislazione lituana in questione nella sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962). In primo luogo, la posizione dei produttori di latte lituani che non appartenevano a un'organizzazione di produttori di latte riconosciuta era con maggiore evidenza più debole di quella dei produttori in questione nel presente procedimento. Inoltre, questa posizione di debolezza e il potenziale di comportamenti anticoncorrenziali di esclusione dal mercato da parte degli operatori della trasformazione del latte erano certamente ben documentati.

73. È anche vero che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 ha una portata notevolmente più ampia rispetto al corrispettivo lituano relativo al settore del latte oggetto della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), atteso che la legislazione ungherese in questione si applica a una gamma più ampia di prodotti agricoli.

74. La differenza cruciale, tuttavia, è che la legislazione lituana garantiva che i produttori di latte che non appartenevano a un'organizzazione di produttori di latte riconosciuta non fossero costretti, a causa di una disparità di potere contrattuale, ad accettare le condizioni di acquisto del latte crudo imposte loro dai trasformatori o ad accettare prezzi molto bassi, mentre altri produttori, anche se di dimensioni simili, beneficiavano di prezzi più elevati derivanti da trattative più equilibrate, mentre la legislazione ungherese vieta l'applicazione di margini diversi – e quindi, per estensione, una forma di discriminazione di prezzo – *basata sull'origine dei prodotti*.

75. Nella sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962) la Corte è stata quindi propensa ad avallare la legislazione lituana in quanto mezzo di contrasto del potere di mercato e di consolidamento della posizione della parte più debole. Sotto tale profilo, la suddetta normativa era ampiamente favorevole alla concorrenza per quanto riguarda sia la finalità sia gli effetti, in particolare proteggendo la via di accesso al mercato dei produttori che non erano membri di un'organizzazione di produttori di latte riconosciuta.

76. Questa particolare logica non si applica, tuttavia, nel caso di specie, in quanto la normativa, stando alla sua formulazione, mira essenzialmente a evitare una discriminazione di prezzo basata sulla provenienza dei prodotti piuttosto che a rafforzare la posizione negoziale del produttore/fornitore. In particolare, non è stato accertato che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sia volta a tutelare la natura concorrenziale del mercato dei prodotti agricoli.

77. Nel corso dell'udienza del 3 settembre 2020, il rappresentante del governo ungherese ha confermato che l'obiettivo dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 era quello di tutelare i produttori primari dei prodotti in questione, ossia gli agricoltori. Se le cose stanno così, allora ci si sente in dovere di osservare che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non sembra adeguato e quindi appropriato allo scopo. Dopo tutto, è chiaramente il margine del rivenditore – ben distinto da quello del produttore – a essere espressamente tutelato dai termini dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009.

78. Anche l'applicazione pratica dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non è esente da difficoltà. In udienza sono state evidenziate due difficoltà particolari.

79. In primo luogo, mentre l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 pare presupporre che i prezzi di determinati prodotti agricoli debbano essere gli stessi o almeno simili, sembra che non si sia tenuto conto della realtà contemporanea del mercato moderno in cui alcuni soggetti commerciali si assicurano un prezzo di fascia alta – spesso attraverso una presentazione del prodotto e strategie pubblicitarie intelligenti – connotando effettivamente con un marchio alcuni tipi di prodotti di consumo corrente. Questo anche se il prodotto di marca è a tutti gli effetti «identico

nella [sua] composizione e nelle proprietà organolettiche» al prodotto non di marca [32].

80. In secondo luogo, i rappresentanti del governo ungherese hanno sottolineato che la regola del margine viene applicata per un periodo di sei mesi. Essi hanno quindi sostenuto che un rivenditore può impegnarsi in una serie di riduzioni di prezzo promozionali a breve termine per alcuni prodotti, a condizione che il margine rimanga più o meno lo stesso quando viene calcolato in media su un periodo di sei mesi.

81. A mio parere, è palese che una restrizione della capacità dei rivenditori di variare il margine rispetto ai diversi prodotti avrà probabilmente una ripercussione significativa sulla libera commercializzazione delle merci. È facile immaginare situazioni in cui, ad esempio, un prodotto di consumo corrente è venduto con un leggero sovrapprezzo in Ungheria rispetto ai prezzi garantiti negli Stati membri limitrofi per il medesimo prodotto. Se un produttore di uno di questi Stati membri volesse entrare nel mercato ungherese, quel produttore potrebbe naturalmente desiderare che il rivenditore accetti un margine più basso in modo che le vendite complessive del nuovo prodotto possano essere incrementate. In alcune circostanze, infatti, potrebbe persino essere economicamente vantaggioso per il rivenditore ungherese accettare un margine più basso per questo nuovo prodotto se ciò comportasse una maggiore domanda – e, per estensione, per le sue vendite – da parte dei consumatori per detto nuovo prodotto, soprattutto nel lungo periodo.

82. Nell'esprimere questa opinione, non ho trascurato il fatto che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 è neutro nella sua formulazione e si applica de jure indistintamente sia ai prodotti nazionali che a quelli importati. Sarebbe tuttavia vano negare che i meccanismi di determinazione dei prezzi rappresentano probabilmente il metodo più efficace con cui un produttore di un altro Stato membro può penetrare in un mercato nazionale. Qualsiasi vincolo significativo alla capacità dei rivenditori di determinare prezzi al consumo diversi per prodotti diversi a seconda della provenienza dei prodotti in questione solleva inevitabilmente serie preoccupazioni per il mercato interno.

83. Tali preoccupazioni non sono attenuate dalla vaghezza dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009. Il diritto di effettuare vendite promozionali non è espressamente previsto da tale disposizione e i produttori di altri Stati membri, in particolare quelli che desiderano penetrare nel mercato ungherese, potrebbero non essere a conoscenza di quella che sembra essere una concessione da parte delle autorità ungheresi per quanto riguarda le vendite promozionali a breve termine. È naturale che ciò gravi più pesantemente sui produttori degli altri Stati membri rispetto ai produttori nazionali che sono maggiormente in grado di conoscere il funzionamento del diritto nella pratica [33]. In

32 A tale proposito, i rappresentanti del governo ungherese hanno dichiarato che i prodotti di marca hanno proprietà organolettiche diverse rispetto ai prodotti senza marchio e sono quindi considerati prodotti diversi ai fini dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009. A tale proposito, i suddetti rappresentanti hanno indicato che i prodotti di marca sono percepiti dal consumatore in modo diverso rispetto ai prodotti non di marca e che la confezione di un prodotto di marca è quindi una proprietà organolettica. A mio avviso, questa spiegazione è una chiara indicazione proprio della vaghezza della portata dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009.

33 Vorrei qui segnalare le osservazioni dell'avvocato generale Kokott nelle conclusioni da lei presentate nella causa Commissione/Irlanda (C-456/08, EU:C:2009:679) riguardo alle disposizioni di un diritto nazionale che consentivano al giudice nazionale di esercitare il suo potere discrezionale di respingere una procedura di appalto pubblico per il motivo che non era stata avviata «quanto prima», anche se il ricorso era stato presentato entro il termine stabilito dalla legge. Al paragrafo 61 delle sue conclusioni, l'avvocato generale Kokott ha concluso che questo sistema discrezionale comprometteva i principi di certezza del diritto sottesi alle direttive sugli appalti pubblici, affermando: «Laddove il contesto giuridico nazionale sia determinato dalla combinazione di norme legislative e di "diritto giudiziario", ciò non può andare a discapito della chiarezza e della determinatezza delle rispettive norme e regole. Ciò vale principalmente qualora una direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, e qualora una situazione giuridica oscura o complessa, con riferimento ad eventuali termini di decadenza, possa condurre alla perdita di taluni diritti, vale a dire, nel caso di specie, la perdita del diritto di presentare ricorso avverso le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici. *Specialmente gli offerenti e i candidati stranieri potrebbero risultare dissuasi dal partecipare ad appalti pubblici in Irlanda a causa di un quadro giuridico complesso e non trasparente*». (Il corsivo è mio). Sebbene il contesto di tali osservazioni fosse, ovviamente, molto diverso da quello del presente procedimento, si potrebbe ancora ritenere che le suddette osservazioni dell'avvocato generale Kokott abbiano eco per quanto riguarda il probabile impatto dell'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009.

ogni caso, uno specifico produttore di un altro Stato membro che intenda penetrare in tale mercato potrebbe avere bisogno di una strategia di prezzo molto più lunga di quella che dipende semplicemente da metodi di fissazione di prezzi promozionali a breve termine, che durano solo alcuni giorni o settimane.

84. Sotto questo profilo, è istruttiva la sentenza della Corte del 4 marzo 2010 nella causa Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113). La suddetta causa riguardava la legislazione irlandese sul tabacco che imponeva prezzi minimi per la vendita di sigarette. Si trattava di una misura di sanità pubblica volta a garantire che i giovani in particolare non acquisissero una dipendenza deleteria per la loro salute potendo acquistare sigarette a basso costo.

85. Al punto 40 della sentenza del 4 marzo 2010, Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113), la Corte ha ritenuto che una normativa che impone prezzi minimi per alcuni prodotti di consumo (nella fattispecie, le sigarette) sia «idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni concorrenziali, impedendo a taluni di questi produttori o importatori di trarre vantaggio [da] prezzi di costo inferiori per proporre più allettanti prezzi di vendita al minuto». Al punto 45 della sentenza la Corte ha poi rilevato che un tale regime di prezzi minimi era illegittimo in quanto pregiudicava «il vantaggio concorrenziale che potrebbe risultare, per taluni produttori o importatori di prodotti del tabacco, da prezzi di costo inferiori».

86. È evidente che la Corte fosse preoccupata dal fatto che un obbligo di prezzo minimo imposto dalla normativa nazionale per prodotti di consumo come le sigarette colpisse l'essenza stessa di un mercato concorrenziale e avesse effetti di esclusione.

87. Ritengo che sia difficile non condividere tali preoccupazioni in relazione alla legislazione nazionale in questione nella presente causa, anche se la sentenza della Corte del 4 marzo 2010 nella causa Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113) è stata pronunciata nello specifico contesto della direttiva 95/59/CE del Consiglio, del 27 novembre 1995, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati [34], e, inoltre, la limitazione della concorrenza sui prezzi non è grave come quella che si è palesata nella causa che ha dato origine a tale sentenza [35].

88. Ciononostante, il principio generale relativo agli effetti anticoncorrenziali delle disposizioni in materia di prezzi minimi è, a mio avviso, applicabile per analogia al caso in esame. In particolare, è difficile evitare la conclusione che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 non solo è anticoncorrenziale, in quanto impedisce la libera formazione dei prezzi di vendita sulla base di una concorrenza leale, ma discrimina di fatto anche i nuovi operatori che entrano nel mercato dei prodotti alimentari e agricoli in Ungheria per tutti i summenzionati motivi.

89. A tale proposito, va ricordato che il margine del rivenditore è un elemento fondamentale del prezzo di un prodotto per i consumatori e può – a seconda del livello di tale margine – essere un fattore vitale per la scelta del consumatore [36].

34 GU 1995, L 291, pag. 40.

35 Nei punti da 43 a 45 della sentenza del 4 marzo 2010 nella causa Commissione/Irlanda (C-221/08, EU:C:2010:113) emerge chiaramente che la normativa irlandese ha avuto l'effetto di imporre ai produttori e agli importatori attivi sul mercato irlandese un prezzo minimo di vendita al minuto delle sigarette corrispondente al 97% del prezzo medio ponderato praticato su tale mercato per ciascuna categoria di sigarette. In tal modo, quel regime eliminava effettivamente le differenze di prezzo tra i prodotti concorrenti e faceva sì che i prezzi convergessero su quello del prodotto più caro.

36 A questo proposito, il margine di un rivenditore potrebbe variare ampiamente, ad esempio, dal 5% al 100%e forse anche fino al 200% del prezzo del produttore.

90. Ne consegue pertanto che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, impedendo una discriminazione di prezzo basata sulla provenienza dei prodotti in questione, può avere l'effetto di impedire ai produttori di altri Stati membri di affermarsi sul mercato interno ungherese, in quanto ai rivenditori di prodotti importati viene impedito di esercitare una concorrenza sui prezzi per quanto riguarda il proprio margine su tali prodotti a scapito dei prodotti nazionali. Almeno in alcuni casi, è lecito supporre che questi prodotti importati potrebbero acquisire quote di mercato solo praticando una concorrenza sui prezzi con prodotti nazionali identici. Né si può affermare che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 abbia gli effetti favorevoli alla concorrenza individuati dalla Corte al punto 69 della sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), garantendo che determinati produttori non subiscano discriminazioni di prezzo a causa del loro minore potere contrattuale dovuto alla non appartenenza a un'organizzazione di produttori di latte riconosciuta [37].

91. È quindi evidente che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 ha l'effetto di escludere potenzialmente la concorrenza sui prezzi in un modo sostanziale che incide sulla capacità dei produttori di altri Stati membri di consentire l'accesso dei loro prodotti al mercato ungherese. Ne consegue, pertanto, che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 pregiudica e ostacola indebitamente il corretto funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli per i prodotti in questione.

92. Ne consegue che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, sopprimendo la concorrenza sui prezzi nel modo appena descritto, è contrario a un principio fondamentale alla base del regolamento n. 1308/2013 e al modo in cui tale regolamento, così come i suoi predecessori [38], è stato coerentemente interpretato da questa Corte in casi come quello della sentenza del 26 maggio 2005, Kuipers, (C-283/03, EU:C:2005:314).

93. Pertanto, ritengo che la Corte dovrebbe dichiarare che, limitando la fissazione dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli e alimentari, con particolare riguardo all'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del regolamento n. 1308/2013.

3. Sulla seconda censura relativa alla violazione dell'articolo 34 TFUE

94. La libera circolazione delle merci è un principio fondamentale del TFUE che trova la sua espressione nel divieto, sancito all'articolo 34 TFUE, delle restrizioni quantitative all'importazione tra gli Stati membri nonché di ogni misura di effetto equivalente. Secondo una giurisprudenza consolidata, il divieto di misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, previsto dall'articolo 34 TFUE, si applica a tutte le normative degli Stati membri che possano ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio tra gli Stati membri [39]. Tale divieto è stato articolato per la prima volta dalla Corte nella sentenza dell'11 luglio 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82) (in prosieguo: la «sentenza Dassonville»).

37 Nessun analogo abuso effettivo o potenziale del processo concorrenziale da parte dei rivenditori è stato individuato nel caso di specie a giustificazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009. È invece vero il contrario: una normativa che ha l'effetto generale di impedire ai rivenditori di ridurre i propri margini nel caso dei prodotti agricoli non fa altro che ostacolare l'ordinario processo concorrenziale rispetto al mercato di tali prodotti. Non è di per sé un abuso per un rivenditore praticare una concorrenza sui prezzi con riferimento alla provenienza dei beni in questione. Naturalmente, sarebbe diverso se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 avesse cercato di impedire a un rivenditore di sfruttare il proprio potere di mercato, ad esempio attraverso una discriminazione di prezzo a scapito di un produttore non membro di un'organizzazione di produttori riconosciuta. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 va ben al di là di questo, al punto che un aspetto fondamentale del meccanismo di determinazione dei prezzi necessario per il funzionamento di un mercato competitivo per tali prodotti viene sostanzialmente disattivato e soppresso.

38 Ad esempio, il regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1968, L 148, pag. 13), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 29 giugno 1995, n. 1538/95 (GU 1995, L 148, pag. 17).

39 Sentenza del 19 ottobre 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punti 20 e 22 e giurisprudenza ivi citata).

95. L'ampia portata del divieto stabilito dalla sentenza Dassonville è stata attenuata in relazione agli accordi di vendita in una serie di cause a seguito della sentenza della Corte del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905).

96. A partire dalla sentenza del 24 novembre 1993 nella causa Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91 EU:C:1993:905), la Corte ha costantemente dichiarato che l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitano o vietano determinate modalità di vendita non è tale da ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio tra gli Stati membri sempreché tali disposizioni si applichino a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività sul territorio nazionale e incidano allo stesso modo, in diritto come di fatto, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri [40].

97. Purché tali condizioni siano soddisfatte, l'applicazione delle modalità di vendita nazionali alla vendita di prodotti provenienti da un altro Stato membro e rispondenti ai requisiti stabiliti da tale Stato non costituisce elemento atto ad impedire l'accesso di tali prodotti al mercato o ad ostacolarli più di quanto possono risultarne ostacolati i prodotti nazionali. Siffatte normative esulano quindi dalla sfera di applicazione dell'articolo 34 TFUE.

98. Va osservato che la Commissione ritiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 costituisca una modalità di vendita ai sensi della sentenza del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905). Non si può che essere d'accordo con questa valutazione [41].

99. Inoltre, la Commissione non sostiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 ostacoli de jure l'accesso al mercato ungherese dei prodotti in questione provenienti da altri Stati membri. La Commissione, tuttavia, ritiene che tale disposizione non soddisfi il secondo criterio stabilito nella sentenza del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905), in quanto concede un vantaggio di fatto a prodotti nazionali identici.

100. I principi stabiliti nella sentenza del 24 novembre 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905) – spesso invocati dal governo ungherese nella presente causa – sono stati applicati dalla Corte anche in altre procedure di infrazione.

101. Così, ad esempio, nella sentenza del 29 giugno 1995, Commissione/Grecia (C-391/92, EU:C:1995:199), la Corte ha ritenuto che una legge greca che riservava alle farmacie la vendita di latte trasformato per lattanti non violasse l'attuale articolo 34 TFUE. La Corte ha ritenuto che la legge si limitasse ad incidere sulle modalità di vendita dei prodotti e che si applicasse indistintamente sia ai prodotti nazionali che a quelli importati. La Corte ha poi affermato, al punto 18 di tale sentenza, che la situazione sarebbe diversa solo «se risultasse che la disciplina litigiosa tutela una produzione nazionale affine al latte trasformato per lattanti proveniente dagli altri Stati membri o che è in concorrenza con altri tipi di latte di questo genere».

40 Sentenza del 12 novembre 2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751, punto 103 e giurisprudenza ivi citata). La Corte ha precisato che la ragione per cui una normativa che impone talune modalità di vendita esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE risiede nella circostanza che essa non è atta a impedire l'accesso di prodotti importati al mercato di tale Stato membro o a ostacolarlo più di quanto non ostacoli quello dei prodotti nazionali. Sentenza del 18 settembre 2003, Morellato (C-416/00, EU:C:2003:475, punto 31).

41 V., per analogia, sentenza dell'11 agosto 1995, Belgapom (C-63/94, EU:C:1995:270, punto 13), in cui la Corte ha ritenuto che una normativa nazionale che vieti le vendite che procurano soltanto un margine di profitto estremamente ridotto costituisce una modalità di vendita. Al punto 14 di tale sentenza la Corte ha rilevato che la disposizione in questione, «applicandosi, senza distinzione a seconda dei prodotti, a tutti gli operatori economici del settore interessato, non incide in modo diverso sullo smercio dei prodotti provenienti da altri Stati membri e su quello dei prodotti nazionali». È chiaro che tale sentenza riguardava essenzialmente le vendite sottocosto. Da parte mia, tuttavia, ritengo che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sia molto più di una semplice misura avente ad oggetto tali vendite, dato che colpisce una caratteristica fondamentale del processo competitivo per i prodotti agricoli, ovvero la libera determinazione dei prezzi di vendita.

102. Da parte mia, ritengo che il presente caso sia diverso da quello oggetto della causa che ha dato luogo alla sentenza del 29 giugno 1995, Commissione/Grecia (C-391/92, EU:C:1995:199) per tutti i motivi che ho già menzionato in relazione alla violazione del regolamento n. 1308/2013.

103. A mio parere, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 ostacola l'ingresso di nuovi prodotti agricoli provenienti da un altro Stato membro sul mercato ungherese sopprimendo la concorrenza sui prezzi al dettaglio. Come ho indicato in precedenza, è probabile che questa riduzione del processo concorrenziale si ripercuota maggiormente sui produttori di prodotti importati, poiché è solo attraverso un'effettiva concorrenza sui prezzi (compresi i prezzi promozionali) che tali produttori possono generalmente sperare di affermarsi sul mercato ungherese a scapito dei prodotti agricoli nazionali tradizionali (e meglio conosciuti), familiari al consumatore medio ungherese. Le incertezze nell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 in relazione ai prodotti che rientrano nella sua applicazione e la possibilità di effettuare vendite promozionali a breve termine a cui ho già accennato non fanno che aumentare tali difficoltà.

104. Anche se la Corte dovesse constatare che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 viola l'articolo 34 TFUE, sarebbe necessario valutare anche se tale violazione possa essere giustificata con riferimento all'articolo 36 TFUE o per motivi imperativi di interesse generale. Nel caso di specie, l'Ungheria cerca di giustificare l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 sostenendo che il suo obiettivo è la lotta contro le pratiche di vendita sleali dei rivenditori a danno dei produttori.

105. Da parte mia, non ritengo che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009 possa essere giustificato su questa base. In primo luogo, a differenza della situazione prevalente nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), l'Ungheria non ha prodotto prove di pratiche concorrenziali sleali da parte dei rivenditori in relazione all'ampia gamma di prodotti previsti all'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009. In secondo luogo, in ogni caso, l'Ungheria non ha dimostrato in modo coerente come la fissazione dei margini dei rivenditori protegga di fatto la parte asseritamente più debole delle trattative di vendita, ossia il produttore, tanto più che tale disposizione non ostacola la libertà del rivenditore di negoziare prezzi, commissioni, sconti ecc. con i produttori.

106. Vorrei sottolineare che un rivenditore non commette di per sé un abuso se pratica una concorrenza sui prezzi in funzione della provenienza dei beni in questione.

107. Alla luce di tutto ciò, sono del parere che l'Ungheria, nell'adottare l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della legge XCV del 2009, sia venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 34 TFUE e che tale violazione non possa essere giustificata con riferimento a presunti motivi imperativi di interesse generale.

4. Spese

108. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, l'Ungheria, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sostenere, oltre alle proprie spese, quelle sopportate dalla Commissione.

V. Conclusioni

109. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, ritengo che la Corte debba dichiarare che, nell'adottare l'articolo 3, paragrafo 2, lettera u), della mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló, 2009. évi XCV. Törvény (legge XCV del 2009 che vieta le pratiche commerciali sleali applicate nei confronti dei fornitori in relazione ai prodotti agricoli e alimentari), l'Ungheria è venuta meno agli obblighi derivanti dall'articolo 34 TFUE, nonché agli obblighi derivanti dal 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.

110. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, l'Ungheria, rimasta sostanzialmente soccombente, dev'essere condannata a sostenere, oltre alle proprie spese, quelle sopportate dalla Commissione.