Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 14 ottobre 2021 [1]

Causa C-452/20

PJ
contro
Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana, Ministero dell'Economia e delle Finanze

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Fabbricazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati – Cooperazione e applicazione – Regime sanzionatorio – Sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive – Obbligo, per i venditori di prodotti del tabacco, di assicurarsi che gli acquirenti abbiano raggiunto l'età fissata dalla legislazione nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco – Sospensione della licenza all'esercizio dell'attività per un periodo di quindici giorni»

I. Introduzione

1. Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte taluni chiarimenti al fine di poter valutare la conformità al diritto dell'Unione e, più specificamente, al principio di proporzionalità delle norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione del divieto di vendita dei prodotti del tabacco ai minori. A priori, tale domanda sembra inserirsi perfettamente nella scia delle cause classiche relative all'interpretazione del diritto dell'Unione.

2. Tuttavia, occorre rilevare, nella specie, l'esistenza di una peculiarità concernente la fonte del divieto le cui violazioni sono sanzionate dal regime contestato nel procedimento principale.

3. Infatti, pur se il giudice del rinvio interpella la Corte sotto il profilo della direttiva 2014/40/UE [2], l'obbligo degli Stati membri di adottare misure al fine di impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minori, controverso nella specie, è sancito non in tale direttiva, bensì in un accordo internazionale del quale sono parti sia gli Stati membri sia l'Unione.

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GU 2014, L 127, pag. 1).

4. Di conseguenza, la questione preliminare sollevata dalla presente domanda di pronuncia pregiudiziale è se, e se del caso su quale base, il principio di proporzionalità limiti il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri per quanto riguarda il regime sanzionatorio di cui al procedimento principale.

II. Contesto normativo

A. La FCTC

5. La convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità [OMS] per la lotta contro il tabagismo, firmata a Ginevra il 21 maggio 2003 (in prosieguo: la «FCTC»), è stata approvata a nome dell'Unione con la decisione 2004/513/CE [3].

6. L'articolo 16, paragrafi 1 e 6, della FCTC prevede quanto segue:

«1. Ogni Parte adotta e applica misure legislative, esecutive, amministrative o altre misure efficaci a livello governativo appropriato per vietare la vendita di prodotti del tabacco alle persone che non hanno raggiunto l'età prevista nel diritto interno o fissata dalla legislazione nazionale, o l'età di diciotto anni. Tali misure possono comprendere:

a) l'esigenza per tutti i venditori di prodotti del tabacco di esporre in modo visibile e in evidenza nel loro punto di vendita un avviso di divieto della vendita di tabacco ai minori e, in caso di dubbio, di richiedere ad ogni acquirente di provare con mezzi appropriati che ha raggiunto l'età legale;

b) il divieto di vendere prodotti del tabacco rendendoli direttamente accessibili, per esempio sulle scaffalature dei negozi;

c) il divieto di fabbricazione e di vendita di dolciumi, merendine, giocattoli o altri oggetti aventi la forma di prodotti del tabacco attrattivi per i minori; e

d) misure adottate per assicurarsi che i distributori automatici di prodotti del tabacco posti sotto la sua giurisdizione non siano accessibili ai minori e non facciano promozione per la vendita di questi prodotti ai minori.

(...)

6. Ogni Parte adotta misure legislative, esecutive, amministrative o altre misure efficaci, comprese sanzioni contro venditori e distributori, per assicurare il rispetto degli obblighi enunciati nei paragrafi da 1 a 5 del presente articolo».

[3] Decisione del Consiglio del 2 giugno 2004 relativa alla conclusione della convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo (GU 2004, L 213, pag. 8).

B. La direttiva 2014/40

7. I considerando 7, 8, 21 e 60 della direttiva 2014/40 enunciano quanto segue:

«(7) L'intervento legislativo a livello dell'Unione è necessario anche per dare attuazione alla [FCTC], le cui disposizioni sono vincolanti per l'Unione e i suoi Stati membri. Le disposizioni della FCTC sulla regolamentazione della composizione dei prodotti del tabacco, sulla regolamentazione delle informazioni che devono figurare sui prodotti del tabacco, sul confezionamento e l'etichettatura dei prodotti del tabacco, sulla pubblicità e sul commercio illecito dei prodotti del tabacco sono particolarmente rilevanti. Nel corso di varie conferenze, le parti della FCTC, compresi l'Unione e gli Stati membri, hanno adottato per consenso una serie di linee guida per l'attuazione delle disposizioni della FCTC.

(8) In conformità dell'articolo 114, paragrafo 3, [TFUE], per le proposte legislative occorre basarsi su un livello di protezione della salute elevato, tenuto conto in particolare degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. I prodotti del tabacco non sono una merce comune e, in ragione degli effetti particolarmente dannosi del tabacco sulla salute umana, la protezione della salute merita un'attenzione particolare, soprattutto per ridurre la diffusione del fumo tra i giovani.

(...)

(21) Conformemente agli obiettivi della presente direttiva, vale a dire agevolare il regolare funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati sulla base di un livello elevato di protezione della salute, soprattutto per i giovani, ed alla raccomandazione 2003/54/CE [4], gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad impedire la vendita di tali prodotti a bambini e adolescenti tramite l'adozione di misure appropriate che stabiliscano limiti di età e li facciano rispettare.

(...)

(60) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti la fabbricazione, la presentazione e la vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 [TUE]. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

8. L'articolo 1 di tale direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva ha l'obiettivo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti:

a) gli ingredienti e le emissioni dei prodotti del tabacco e i relativi obblighi di segnalazione, compresi livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette;

4 Raccomandazione del Consiglio, del 2 dicembre 2002, sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo (GU 2003, L 22, pag. 31).

b) alcuni aspetti dell'etichettatura e del confezionamento dei prodotti del tabacco, comprese le avvertenze relative alla salute che devono figurare sulle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco e sull'eventuale imballaggio esterno, come pure la tracciabilità e gli elementi di sicurezza che sono applicati ai prodotti del tabacco per garantire il rispetto della presente direttiva;

c) il divieto di immissione sul mercato del tabacco per uso orale;

d) le vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco;

e) l'obbligo di effettuare una notifica dei prodotti del tabacco di nuova generazione;

f) l'immissione sul mercato e l'etichettatura di alcuni prodotti correlati ai prodotti del tabacco, ossia le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica e i prodotti da fumo a base di erbe;

nell'intento di agevolare il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, sulla base di un livello elevato di protezione della salute umana, soprattutto per i giovani, e adempiere [gli] obblighi dell'Unione previsti dalla [FCTC]».

9. L'articolo 23, paragrafo 3, di detta direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate ai sensi della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per l'applicazione di tali sanzioni. Le sanzioni previste sono efficaci, proporzionate e dissuasive. Ogni sanzione amministrativa pecuniaria eventualmente irrogata a seguito di una violazione intenzionale può compensare il vantaggio economico perseguito mediante la violazione».

C. Normativa italiana

10. L'articolo 25, secondo comma, del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia[5], come sostituito dall'articolo 24, paragrafo 3, del decreto legislativo 12 gennaio 2016, n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE[6] (in prosieguo: la «disposizione nazionale contestata»), dispone quanto segue:

«Chiunque vende prodotti del tabacco o sigarette elettroniche o contenitori di liquido di ricarica, con presenza di nicotina o prodotti del tabacco di nuova generazione ha l'obbligo di chiedere all'acquirente, all'atto dell'acquisto, l'esibizione di un documento di identità, tranne nei casi in cui la maggiore età dell'acquirente sia manifesta.

A chiunque vende o somministra ai minori di anni diciotto i prodotti del tabacco o sigarette elettroniche o contenitori di liquido di ricarica, con presenza di nicotina o prodotti del tabacco di nuova generazione, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500,00 a euro

5 GURI n. 47, del 25 febbraio 1935, pag. 811.

6 GURI n. 13, del 18 gennaio 2016, pag. 102.

3 000,00 e la sospensione per quindici giorni della licenza all'esercizio dell'attività. Se il fatto è commesso più di una volta si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1 000,00 a euro 8 000,00 e la revoca della licenza all'esercizio dell'attività».

III. Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

11. Il ricorrente nel procedimento principale è titolare di una licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi che lo autorizza a vendere prodotti del tabacco che sono sottoposti ad un monopolio di Stato in Italia.

12. Nel febbraio del 2016, in occasione di un controllo dell'agenzia delle dogane, quest'ultima ha accertato che il ricorrente nel procedimento principale aveva venduto sigarette ad un minore.

13. In applicazione della disposizione nazionale contestata, l'agenzia delle dogane ha inflitto al ricorrente nel procedimento principale una sanzione amministrativa pecuniaria pari a EUR 1 000, nonché una sanzione amministrativa accessoria consistente nella sospensione per quindici giorni della sua licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi.

14. Il ricorrente nel procedimento principale ha pagato senza contestazione la sanzione pecuniaria inflittagli. Per contro, lo stesso ha impugnato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Italia) la sanzione amministrativa accessoria con la quale era stata sospesa la sua licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi.

15. Il ricorrente nel procedimento principale ha fatto valere, in particolare, che la sospensione della sua licenza all'esercizio dell'attività era irragionevole e sproporzionata, poiché tale sanzione gli era stata comminata a seguito della prima ed unica trasgressione.

16. Egli ha ritenuto che la disposizione nazionale contestata fosse incompatibile con la direttiva 2014/40 e, per questo motivo, ha chiesto al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte.

17. Con sentenza del 27 novembre 2018, tale giudice ha rigettato il ricorso del ricorrente nel procedimento principale, ritenendo che l'interpretazione del considerando 8 e dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 non consentisse di considerare la normativa nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione.

18. Il ricorrente nel procedimento principale ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato (Italia). Egli ha nuovamente fatto valere, segnatamente, che la normativa di cui al procedimento principale era incompatibile con la direttiva 2014/40. Più specificamente, egli ha sostenuto che tale normativa dava prevalenza al principio di precauzione al fine di tutelare il diritto alla salute dei minori, così violando il principio di proporzionalità.

19. Secondo il ricorrente nel procedimento principale, il legislatore italiano ha previsto sanzioni che vanno oltre la mera compensazione del vantaggio economico ottenuto dalla vendita di prodotti del tabacco ai minori. Tali sanzioni sarebbero intese ad assicurare il più alto livello di protezione possibile della salute umana a scapito degli interessi economici dei commercianti. Così facendo, il legislatore italiano avrebbe alterato l'equilibrio fra i diversi diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento dell'Unione.

20. A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che i considerando 8 e 21, nonché l'articolo 1, ultimo comma, della direttiva 2014/40 facciano prevalere la tutela della salute umana, in particolare quella dei giovani, sul diritto degli operatori economici ad esercitare un'attività imprenditoriale.

21. Secondo tale giudice, in sede di esame della proporzionalità delle sanzioni di cui al procedimento principale, occorre prendere in considerazione la prevalenza attribuita dalla direttiva 2014/40 alla protezione della salute dei giovani. Tale prevalenza consentirebbe di dare corpo e misura al principio di proporzionalità.

22. Esso ritiene parimenti che, nell'ambito del bilanciamento fra l'interesse a tutelare la salute dei giovani, da un lato, e i diritti degli operatori economici a svolgere un'attività imprenditoriale consistente nella vendita dei prodotti del tabacco, dall'altro, l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 demanda agli Stati membri il potere di stabilire le norme relative alle sanzioni dirette a vietare il consumo di tabacco da parte dei minori. La disposizione in parola esigerebbe unicamente che tali sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive. Inoltre, pur se detta disposizione prevede che le sanzioni pecuniarie inflitte possano essere idonee a compensare il vantaggio economico perseguito mediante la violazione, ciò non toglie che il legislatore dell'Unione non ha escluso la possibilità di imporre sanzioni amministrative diverse da quelle pecuniarie. Pertanto, si dovrebbe ritenere che l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 enunci, a titolo non esaustivo, la possibilità di compensare tramite sanzioni pecuniarie il vantaggio ottenuto con la vendita di prodotti del tabacco.

23. In tale contesto, il giudice del rinvio ritiene che, prevedendo la sospensione delle licenze di esercizio che consentono agli operatori economici di vendere prodotti del tabacco, il legislatore italiano, in conformità ai requisiti della direttiva 2014/40, faccia prevalere la tutela della salute umana sul diritto degli operatori economici di vendere prodotti del tabacco. Esso sottolinea che, alla luce della prevalenza della tutela della salute dei giovani e della necessità, per l'efficacia della tutela, che le sanzioni siano dissuasive, le perdite economiche degli imprenditori sono ragionevoli e giustificate e la sanzione di cui al procedimento principale è dissuasiva ed efficace.

24. Per quanto riguarda la durata dell'eventuale sospensione di una licenza all'esercizio dell'attività, il giudice del rinvio indica che, a determinate condizioni, in forza del diritto italiano, la durata massima di tale sospensione potrebbe essere estesa fino a sei mesi.

25. È in tale contesto che il Consiglio di Stato, con decisione del 5 agosto 2020, pervenuta alla Corte il 23 settembre 2020, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, l'articolo 25, comma 2, del [regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316], come sostituito [dalla disposizione nazionale contestata] – nella parte in cui stabilisce che "[a] chiunque vende o somministra ai minori di anni diciotto i prodotti del tabacco o sigarette elettroniche o contenitori di liquido di ricarica, con presenza di nicotina o prodotti del tabacco di nuova generazione, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500,00 a euro 3 000,00 e la sospensione per quindici giorni della licenza all'esercizio dell'attività" – violi o meno i principi comunitari di proporzionalità e di precauzione, quali risultanti dall'articolo 5 del TUE, dall'articolo 23, comma 3, della direttiva [2014/40], nonché dai considerando 21 e 60 [di tale direttiva], dando prevalenza al principio di precauzione senza mitigarlo con quello di proporzionalità e in tal modo sacrificando in modo sproporzionato gli interessi degli operatori economici a vantaggio della protezione del diritto alla salute, così non garantendo il giusto equilibrio tra i

diversi diritti fondamentali, per di più mediante una sanzione che, in violazione del considerando 8 [di detta direttiva], non persegue efficacemente l'obiettivo di disincentivare la diffusione del fumo tra i giovani».

26. Hanno presentato osservazioni il ricorrente nel procedimento principale, i governi italiano e ungherese, nonché la Commissione europea. Non si è tenuta alcuna udienza di discussione.

IV. Analisi

27. Con la sua questione unica, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il principio di proporzionalità sancito all'articolo 5 TUE e concretizzato all'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, nonché il principio di precauzione, ostino ad una disposizione nazionale che, in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, prevede, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione per la durata di quindici giorni della licenza all'esercizio dell'attività che autorizza l'operatore economico che ha violato tale divieto a vendere siffatti prodotti.

28. Al fine di rispondere a tale questione, occorre verificare, anzitutto, se i due principi ai quali il giudice del rinvio fa riferimento siano applicabili alla situazione di cui al procedimento principale. Infatti, come emerge dalle osservazioni scritte delle parti, l'applicabilità di tali principi alla situazione di cui al caso di specie non è evidente.

A. Sull'applicabilità dei principi di proporzionalità e di precauzione

1. Il principio di proporzionalità

29. Nel chiedere alla Corte chiarimenti relativi al principio di proporzionalità, il giudice del rinvio indica che tale principio è previsto all'articolo 5 TUE e all'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40.

30. Di conseguenza, occorre esaminare, in un primo tempo, se l'articolo 5 TUE e l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, quale disposizione che concretizza il principio di proporzionalità, si applichino ad una situazione come quella di cui al procedimento principale. In caso negativo, sarebbe necessario verificare, in un secondo tempo, se la disposizione nazionale contestata attui il diritto dell'Unione. Infatti, il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto dell'Unione che deve essere rispettato da una normativa nazionale che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che dà esecuzione a quest'ultimo [7]; inoltre, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), la quale contempla parimenti tale principio, si applica unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione.

a) Sull'applicabilità dell'articolo 5 TUE

31. Il principio di proporzionalità è previsto all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. Ai sensi del primo comma di tale disposizione, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei

[7] Sentenza del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punto 40).

trattati. Il secondo comma di detta disposizione riguarda le istituzioni dell'Unione e impone a queste ultime di rispettare il principio di proporzionalità quando agiscono nell'esercizio di una competenza. L'articolo 5, paragrafo 4, TUE riguarda pertanto l'azione delle istituzioni dell'Unione.

32. Nella specie, il ricorrente nel procedimento principale contesta una disposizione nazionale figurante in un regio decreto adottato dal legislatore italiano, il quale stabilisce le sanzioni inflitte dall'agenzia nazionale delle dogane. La situazione di cui al procedimento principale non si riferisce dunque all'azione delle istituzioni dell'Unione e, di conseguenza, l'articolo 5, paragrafo 4, TUE non si applica nel caso di specie [8].

33. Non occorre pertanto rispondere alla questione pregiudiziale nella parte in cui verte sull'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE.

b) Sull'applicabilità dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40

1) Illustrazione del problema

34. L'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 prevede che gli Stati membri stabiliscano le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate ai sensi di tale direttiva.

35. La direttiva 2014/40 non impone tuttavia agli Stati membri l'obbligo di adottare misure al fine di impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minori di 18 anni. Tale direttiva non prevede alcun obbligo generale per i venditori di prodotti del tabacco di assicurarsi che gli acquirenti abbiano raggiunto l'età fissata dalla normativa nazionale per l'acquisto di tali prodotti.

36. L'assenza di un siffatto obbligo nella direttiva 2014/40 è conforme alla portata dell'armonizzazione realizzata dalla medesima. Come indicato dalla Corte, dall'economia generale di detta direttiva risulta che essa non procede ad un'armonizzazione esauriente, segnatamente in materia di vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati [9]. Il considerando 48 della stessa direttiva precisa che essa non armonizza le modalità di vendita interne o la pubblicità interna e né introduce un limite di età per le sigarette elettroniche o i contenitori di liquido di ricarica. Tale considerando indica parimenti che gli Stati membri sono liberi di regolamentare tali aspetti nell'ambito delle loro competenze e sono incoraggiati a farlo.

37. Benché l'obbligo di adottare misure al fine di impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minori non venga enunciato nella direttiva 2014/40, un siffatto obbligo grava cionondimeno sugli Stati membri. Infatti, tale obbligo figura nella FCTC, un accordo misto concluso, firmato e ratificato da tutti gli Stati membri e approvato dall'Unione stessa [10]. L'articolo 16, paragrafo 1, della FCTC impone a tutte le parti di tale convenzione quadro di adottare e applicare misure per vietare la vendita di prodotti del tabacco alle persone che non hanno raggiunto l'età prevista nel diritto interno o fissata dalla legislazione nazionale, o l'età di 18 anni.

[8] V., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, punti 33 e 35), e ordinanza del 13 febbraio 2020, MAK TURS (C-376/19, non pubblicata, EU:C:2020:99, punti 18 e 19).

[9] Sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punto 77).

[10] V. considerando 7, prima frase, della direttiva 2014/40. Sulla qualificazione della FCTC quale accordo misto v., parimenti, Klamert, M., «Public Health Policy», in Koffman, H.C.H., Rowe, G.C. e Türk, A.H. (a cura di), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pag. 422.

38. Affinché l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 sia applicabile alla situazione di cui al procedimento principale, sarebbe dunque necessario ritenere che, qualora un divieto di vendita di prodotti del tabacco ai minori, imposto dall'articolo 16, paragrafo 1, della FCTC, sia sancito da uno Stato membro dell'Unione, tale divieto discenda da una disposizione nazionale adottata «ai sensi [di tale] direttiva».

2) Posizioni delle parti

39. Il ricorrente nel procedimento principale, il governo italiano e la Commissione ritengono che l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 sia applicabile alla situazione di cui al procedimento principale.

40. Secondo il ricorrente nel procedimento principale, il diritto dell'Unione si limita ad imporre agli Stati membri l'obbligo di stabilire limiti di età per il consumo di tabacco e di farli rispettare. A sostegno di tale affermazione, egli fa valere, segnatamente, l'articolo 1 e il considerando 21 della direttiva 2014/40.

41. Per contro, il governo italiano sostiene, facendo riferimento al considerando 48 della direttiva 2014/40, che quest'ultima non disciplina la vendita di tabacco ai minori. Tuttavia, secondo tale governo, la portata dell'armonizzazione realizzata da tale direttiva non sembra ostare a che una disposizione nazionale che stabilisce una sanzione applicabile venga esaminata alla luce dell'articolo 23, paragrafo 3, di detta direttiva. Infatti, detto governo invoca quest'ultima disposizione, nonché l'articolo 5 TUE, nella sua proposta di risposta alla questione pregiudiziale.

42. La Commissione, da parte sua, indica in maniera inequivoca che l'assenza di misure di armonizzazione circa il divieto della vendita dei prodotti del tabacco ai minori nella direttiva 2014/40 non impedisce l'accertamento del rispetto dell'articolo 23, paragrafo 3 della stessa, e ciò non solo per quanto riguarda le misure dirette a sanzionare la violazione di obblighi specifici previsti da tale direttiva, ma anche per tutte le altre misure adottate dagli Stati membri per il perseguimento degli obiettivi di detta direttiva e in attuazione del diritto dell'Unione. La Commissione sottolinea, a tal riguardo, che la direttiva 2014/40 richiama in maniera diretta la FCTC[11], la quale impone, al suo articolo 16, di adottare misure efficaci per vietare la vendita di prodotti del tabacco ai minori. Esisterebbe dunque una connessione funzionale tra l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, che definisce i principi cui devono conformarsi le sanzioni adottate dagli Stati membri per dare attuazione agli obiettivi di tale direttiva, e le sanzioni previste dalla normativa nazionale nella presente fattispecie in caso di inottemperanza al divieto di vendita di prodotti del tabacco ai minori.

3) Valutazione

43. È ben vero che la disposizione nazionale contestata, la quale fissa la sanzione applicabile alle violazioni di un'altra disposizione nazionale che vieta la vendita dei prodotti del tabacco a minori, figura in un testo legislativo italiano il cui titolo indica che lo stesso verte sulla trasposizione della direttiva 2014/40. È parimenti opportuno rilevare, al riguardo, che l'articolo 29, paragrafo 2, di tale direttiva esige che, quando gli Stati membri adottano le disposizioni di trasposizione, esse contengano un riferimento a detta direttiva. A priori, ciò può suggerire che il divieto della

[11] V. considerando 7 della direttiva 2014/40.

vendita dei prodotti del tabacco a minori risulti da una disposizione nazionale adottata in applicazione della direttiva 2014/40, cosicché l'articolo 23, paragrafo 3, di tale direttiva dovrebbe essere applicato anche con riferimento a detta sanzione.

44. Cionondimeno, occorre rilevare, in primo luogo, che l'articolo 29 della direttiva 2014/40 opera una distinzione fra le disposizioni nazionali messe in vigore da uno Stato membro per conformarsi a tale direttiva [12] e quelle adottate nel settore disciplinato da detta direttiva [13]. L'armonizzazione realizzata dalla direttiva 2014/40 non copre tutti gli aspetti rilevanti del settore da essa disciplinato.

45. Sempre in tale contesto, in secondo luogo, l'armonizzazione realizzata dalla direttiva 2014/40 non ingloba l'obbligo di adottare misure al fine di impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minori.

46. È vero che il considerando 20 della raccomandazione 2003/54 indica che è importante garantire la coerenza delle misure contenute in questa raccomandazione con gli elementi previsti dalla FCTC. Conformemente a tale indicazione, l'articolo 1 della raccomandazione 2003/54 caldeggia l'adozione da parte degli Stati membri di misure per impedire la vendita di tabacco a bambini e adolescenti.

47. Inoltre, il considerando 7 della direttiva 2014/40 suggerisce che la stessa sia il risultato di un intervento legislativo con il quale la FCTC è stata attuata a livello dell'Unione.

48. Peraltro, il considerando 21 della direttiva 2014/40 eleva la raccomandazione 2003/54 allo stesso livello dell'obiettivo di tale direttiva, ossia agevolare il regolare funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati sulla base di un livello elevato di protezione della salute, soprattutto per i giovani. Inoltre, esso enuncia che gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad impedire la vendita di tali prodotti a bambini e adolescenti tramite l'adozione di misure appropriate che stabiliscano limiti di età e li facciano rispettare.

49. Nella stessa ottica, il considerando 48 della direttiva 2014/40 conferma che essa non armonizza le modalità di vendita interne o la pubblicità interna, né introduce un limite di età per le sigarette elettroniche o i contenitori di liquido di ricarica. Tale considerando indica parimenti che gli Stati membri sono liberi di regolamentare tali aspetti nell'ambito delle loro competenze e sono incoraggiati a farlo. Così facendo, esso non indica affatto che il margine di discrezionalità a disposizione degli Stati membri sia circoscritto dalla direttiva 2014/40.

50. Infine, nel medesimo senso, l'articolo 1 della direttiva 2014/40 chiarisce che quest'ultima ha l'obiettivo di ravvicinare le disposizioni degli Stati membri, nell'intento di agevolare il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, sulla base di un livello elevato di protezione della salute umana, soprattutto per i giovani, e adempiere gli obblighi dell'Unione previsti dalla FCTC.

51. Tuttavia, l'incoraggiamento dato agli Stati membri, ai considerando 21 e 48 della direttiva 2014/40, non si è tradotto nella direttiva in una disposizione che imponga un obbligo, come quello figurante all'articolo 16, paragrafo 1, della FCTC [14]. L'obbligo generale di adottare misure

[12] V. articolo 29, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/40.

[13] V. articolo 29, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, che prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

[14] V. paragrafo 35 delle presenti conclusioni.

per impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minori è pertanto assente. Leggendo le materie coperte dall'armonizzazione realizzata dalla direttiva 2014/40, è pacifico che l'unica materia che si ravvicina a quella contemplata all'articolo 16, paragrafo 1, della FCTC è quella di cui all'articolo 1, lettera d), e all'articolo 18 di tale direttiva e che riguarda le vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, di detta direttiva, le rivendite che effettuano vendite a distanza transfrontaliere gestiscono un sistema di controllo dell'età che, al momento della vendita, verifica che il consumatore che effettua l'acquisto abbia l'età minima prevista dal diritto nazionale dello Stato membro di destinazione.

52. Peraltro, benché l'articolo 18 della direttiva 2014/40 disciplini una materia che si ravvicina a quella di cui all'articolo 16 della FCTC, la sua ratio legis sembra essere ben diversa. In una certa misura, tale differenza può spiegare la portata dell'armonizzazione realizzata dal legislatore dell'Unione tramite tale direttiva, la quale non riguarda la materia disciplinata dalla FCTC. Infatti, per quanto riguarda le vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco, previste all'articolo 18 della direttiva 2014/40, la Commissione ha sostenuto, nel corso dei lavori preparatori, che per uno Stato membro era quasi impossibile disciplinare le vendite di tabacco via Internet, ad esempio sotto il profilo dell'età minima prevista per legge per l'acquisto del tabacco, se tali vendite non sono regolamentate in altri Stati membri [15]. Per contro, per la dottrina, le misure previste all'articolo 16 della FCTC sono essenzialmente nazionali e non giustificano in modo chiaro l'esistenza di un trattato internazionale [16]. Si potrebbe argomentare che, a fortiori, tali misure non giustificano neanche un intervento del legislatore dell'Unione.

53. In terzo luogo, pur se la direttiva 2014/40 non contiene disposizioni che riprendono il contenuto dell'articolo 16, paragrafo 1, della FCTC, tale convenzione quadro contiene per contro una disposizione analoga a quella dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, ossia il suo articolo 16, paragrafo 6. Quest'ultima disposizione è più concisa di quella della direttiva 2014/40. Da essa risulta che le sanzioni previste al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo di impedire la vendita di prodotti del tabacco ai bambini e agli adolescenti devono essere «efficaci».

54. Gli Stati membri hanno aderito alla FCTC ben prima della data di trasposizione della direttiva 2014/40. Prima di tale data, le sanzioni applicabili alle violazioni di una disposizione nazionale disciplinante il divieto della vendita di prodotti del tabacco ai minori dovevano essere stabilite alla luce dell'articolo 16, paragrafo 6, di tale convenzione quadro. Ciò è rimasto immutato dopo la trasposizione della direttiva 2014/40.

55. In quarto luogo, dal momento che le disposizioni della FCTC sono vincolanti non solo per gli Stati membri ma anche per l'Unione, tale convenzione costituisce dunque un accordo misto: le disposizioni in parola fanno parte integrante del diritto dell'Unione. È evidente che, nella specie, si tratta di disposizioni vertenti sugli aspetti che incidono sul funzionamento del mercato interno e che ricadono pertanto nella competenza dell'Unione. Il fatto di conformarsi alle disposizioni della FCTC e di introdurre misure con l'intento di impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minori di 18 anni risulta dunque da un obbligo internazionale integrato nell'ordinamento

[15] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati [COM(2012) 788 final].

[16] Burci, G.L., *La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, pag. 4. Tale autore rileva due motivi che possono spiegare l'interesse di un trattato internazionale, ossia che il fatto di assurgere misure ad obblighi internazionali ha consentito, in primo luogo, di mettere gli Stati al riparo delle pressioni che l'industria del tabacco potrebbe esercitare, e, in secondo luogo, di rafforzare il potere dei ministri della Salute consentendo loro di far valere tali obblighi.

giuridico dell'Unione. L'attuazione della FCTC può dunque essere considerata come l'attuazione del diritto dell'Unione, senza necessariamente implicare la necessità di adottare disposizioni intese a dare applicazione alla direttiva 2014/40.

56. Tale considerazione non viene rimessa in discussione dall'argomento della Commissione secondo il quale l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 si applica alla situazione di cui al procedimento principale, per il motivo che esiste una connessione funzionale fra tale disposizione e le sanzioni previste dalla disposizione nazionale contestata.

57. L'argomento della Commissione sembra basarsi, in sostanza, su un presunto parallelismo fra gli obiettivi di cui alla direttiva 2014/40 e quelli previsti dalla disposizione nazionale contestata, ispirato alla sentenza Siragusa [17], richiamata dalla Commissione. Secondo tale sentenza, per stabilire se una normativa nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta occorre verificare, tra le altre cose, se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione. Orbene, alla luce di tali elementi, occorre osservare che la disposizione nazionale contestata mira piuttosto ad attuare l'articolo 16 della FCTC, il quale, in quanto disposizione di un accordo concluso dall'Unione, costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico della stessa.

c) Sull'applicabilità del principio di proporzionalità quale principio generale del diritto dell'Unione

58. Benché l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 non sia applicabile alla situazione di cui al procedimento principale, il principio di proporzionalità si applica a tale situazione quale principio generale del diritto dell'Unione.

59. Infatti, da un lato, il principio di proporzionalità, il quale impone agli Stati membri di adottare misure idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non eccedenti quanto necessario per raggiungerli, deve essere rispettato da una normativa nazionale che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che dà esecuzione a quest'ultimo [18]. Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione, le cui disposizioni fanno parte integrante dell'ordinamento giuridico della stessa, non sono in linea di principio «impenetrabili» per il diritto primario, inclusi i principi generali del diritto dell'Unione [19]. Di conseguenza, in linea con tale logica e poiché la FCTC costituisce parte integrante del diritto dell'Unione, la sua attuazione deve dunque rispettare il principio di proporzionalità.

60. Dall'altro, in conformità all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, nel rispetto del principio di proporzionalità, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta possono avere luogo solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Per quanto riguarda la loro proporzionalità, lo stesso vale, in sostanza, per le limitazioni all'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni

[17] Sentenza del 6 marzo 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, punto 25).

[18] Sentenza del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punto 40).

[19] Lenaerts, K. e De Smijter, E., «The European Union as an Actor under International Law», *Yearbook of European Law*, 2000, vol. 19, pag. 105.

(articolo 52, paragrafo 2, della Carta) [20]. In ogni caso, il fatto che una limitazione all'esercizio di siffatti diritti e libertà abbia la propria fonte in un obbligo internazionale facente parte integrante del diritto dell'Unione non può implicare che tale limitazione possa non rispettare il principio di proporzionalità.

2. Il principio di precauzione

61. La Commissione ritiene che il principio di precauzione non sia applicabile nella specie, poiché non vi è alcuna incertezza sui rischi per la salute umana connessi alla vendita ai minori di età di prodotti del tabacco.

62. Sono d'accordo con la Commissione su questo punto.

63. Infatti, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti [21]. Tale principio è irrilevante, per contro, in una situazione in cui non vi è alcun elemento di incertezza quanto all'esistenza o alla portata di un rischio [22].

64. Come emerge dal preambolo della FCTC, le parti di tale convenzione hanno riconosciuto che i dati scientifici avevano stabilito in maniera irrefutabile che il consumo di tabacco e l'esposizione al fumo del tabacco sono causa di decesso, malattia ed inabilità. In tale ottica, benché l'incoraggiamento figurante ai considerando 21 e 48 della direttiva 2014/40 non si traduca in una disposizione che riprenda il contenuto dell'articolo 16, paragrafo 1, della FCTC, tale incoraggiamento indica che il legislatore dell'Unione ha riconosciuto la pertinenza di tali dati. Nulla suggerisce che gli studi che hanno portato all'adozione della FCTC e della direttiva 2014/40 presentino caratteristiche che giustificano l'applicazione del principio di precauzione.

65. Di conseguenza, non occorre rispondere su tale aspetto della questione pregiudiziale nei limiti in cui essa verte sull'interpretazione del principio di precauzione e nella misura in cui tale principio non si applica alla situazione di cui al procedimento principale. Occorre pertanto fornire al giudice del rinvio indicazioni che gli consentano di valutare la conformità della disposizione nazionale contestata alla luce del solo principio di proporzionalità quale principio generale del diritto dell'Unione.

B. Nel merito

66. Il ricorrente nel procedimento principale afferma, anzitutto, che, con la disposizione nazionale contestata, il legislatore italiano ha alterato il necessario equilibrio fra i diversi diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione.

[20] Il principio di proporzionalità ha fonti differenti nel diritto dell'Unione e trova diverse espressioni quale principio generale del diritto dell'Unione. Tale principio garantisce, segnatamente, l'esercizio non perturbato delle libertà fondamentali del mercato interno ed è previsto all'articolo 49, paragrafo 3, nonché all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Nella specie, non è necessario distinguere fra tali fonti o tali espressioni.

[21] V., segnatamente, sentenza del 29 aprile 2010, Solgar Vitamin's France e a. (C-446/08, EU:C:2010:233, punto 70).

[22] V., in tal senso, le mie conclusioni nella causa Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, paragrafo 69).

67. Inoltre, a suo avviso, tale disposizione non consente di perseguire efficacemente l'obiettivo di disincentivare la diffusione del fumo fra i giovani, poiché esso ha come effetto non quello di ridurre la diffusione del fumo fra i giovani bensì quello di incidere negativamente sull'attività remunerativa del trasgressore.

68. Infine, il sistema di sanzioni previsto dalla disposizione nazionale contestata non rispetterebbe il principio di proporzionalità in ragione dell'eccessiva gravosità delle sanzioni previste. L'obiettivo di ridurre la diffusione del fumo fra i giovani avrebbe potuto essere realizzato attraverso la previsione di oneri minori e meno restrittivi, mediante un apparato sanzionatorio improntato a meccanismi di effettiva progressività e gradualità, che non comprometterebbero la «sopravvivenza» economica del trasgressore quale operatore economico sin dalla prima violazione. Per di più, non sempre i rivenditori sarebbero in grado di verificare con certezza l'età dell'acquirente.

69. Alla luce delle affermazioni del ricorrente nel procedimento principale, sottese dunque alla questione pregiudiziale, e tenuto conto del fatto che l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 non si applica alla situazione di cui al procedimento principale, tali affermazioni devono essere intese nel senso che la disposizione nazionale contestata deve essere considerata una limitazione dell'esercizio della libertà di impresa ed, eventualmente, anche del diritto di proprietà, con la quale il legislatore italiano tenta di realizzare l'obiettivo legittimo perseguito dal divieto di vendita di prodotti del tabacco ai minori, ossia la tutela della salute umana al fine di ridurre, segnatamente, la diffusione del fumo fra i giovani. A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che le affermazioni del ricorrente nel procedimento principale relative alla non conformità della disposizione nazionale contestata non siano fondate. Tuttavia, le sue decisioni non sarebbero impugnabili e il giudice del rinvio sarebbe dunque stato tenuto a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione.

70. In tali circostanze, occorre ricordare che, in mancanza di armonizzazione a livello dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili, gli Stati membri restano competenti per scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate.

71. Tuttavia, un regime di sanzioni applicabili alle violazioni del divieto di vendita dei prodotti del tabacco ai minori, come quello di cui al procedimento principale, deve rispettare, come risulta dalle considerazioni svolte ai paragrafi 53 e 58 delle presenti conclusioni, il requisito di efficacia previsto all'articolo 16, paragrafo 6, della FCTC, nonché il principio di proporzionalità [23].

72. Inoltre, pur se spetta al giudice del rinvio, unico competente ad interpretare ed applicare il diritto nazionale, valutare se, nella specie, la sospensione di una licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi, oltre alla sanzione pecuniaria amministrativa inflitta, sia proporzionata alla realizzazione dell'obiettivo legittimo perseguito con il divieto di vendita dei prodotti del tabacco ai minori, ossia la protezione della salute umana al fine di ridurre, segnatamente, la diffusione del fumo fra i giovani, ciò non toglie che la Corte possa fornirgli elementi di interpretazione rientranti nel diritto dell'Unione che gli consentano di stabilire se sia questo il caso.

[23] Per contro, l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 non si applica alla situazione di cui al procedimento principale. Il fatto che tale disposizione preveda che ogni sanzione amministrativa pecuniaria che può compensare il vantaggio economico perseguito mediante la violazione possa essere irrogata a seguito di una violazione intenzionale non incide dunque direttamente sul risultato dell'esame della conformità della disposizione nazionale contestata al diritto dell'Unione.

73. In tale contesto, in primo luogo, per quanto riguarda le limitazioni risultanti dalle norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione del divieto di vendita dei prodotti del tabacco ai minori, come quelle di cui al procedimento principale, sono in gioco la libertà di impresa e il diritto di proprietà, previsti, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 della Carta.

74. La libertà di impresa e il diritto di proprietà non sono assoluti. Eventuali limitazioni al loro esercizio possono essere apportate, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione. Le finalità di protezione della salute e di riduzione della diffusione del fumo fra i giovani costituiscono innegabilmente finalità di interesse generale.

75. In tale contesto, nella sentenza Swedish Match [24], la Corte ha esaminato gli effetti del divieto di commercializzare i prodotti del tabacco per uso orale che attirano in particolare i giovani, di cui all'articolo 8 della direttiva 2001/37/CE [25], la quale precedeva la direttiva 2014/40. Secondo la Corte, l'ostacolo al libero esercizio di un'attività economica costituito da un provvedimento di divieto, tenuto conto dell'obiettivo di protezione della salute che esso persegue, non può essere considerato eccessivamente limitativo del diritto all'esercizio di tale libertà ovvero del diritto di proprietà. In una sentenza che costituisce il prolungamento di questa saga giurisprudenziale [26], la Corte ha ritenuto, per quanto riguarda un divieto analogo previsto dalla direttiva 2014/40, che l'obiettivo di tutela della salute rivesta un'importanza prevalente rispetto agli interessi di ordine economico, e l'importanza di tale obiettivo possa giustificare conseguenze economiche negative, anche di notevole portata. A fortiori, la sospensione temporanea di una licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi non può essere considerata eccessivamente limitativa del diritto all'esercizio della libertà d'impresa o del diritto di proprietà.

76. In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se la sospensione di una licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi possa consentire in maniera efficace di conseguire l'obiettivo di ridurre la diffusione del fumo fra i giovani, si deve osservare che, come fatto valere dal governo italiano, una sanzione pecuniaria inflitta in maniera isolata non costituisce una misura efficace: i minori, sapendo che in un determinato esercizio possono approvvigionarsi di tabacco, vi si recherebbero, incrementando notevolmente i guadagni del titolare dell'esercizio, e lo Stato membro dovrebbe impiegare una quantità sproporzionata di risorse per effettuare controlli quotidiani.

77. In terzo luogo, per quanto riguarda le affermazioni del ricorrente nel procedimento principale con le quali egli critica la disposizione nazionale contestata con la motivazione che essa difetterebbe di gradualità e di progressività, è vero che il principio di proporzionalità esige che la sanzione inflitta rifletta la gravità della violazione [27].

78. Tuttavia, il requisito secondo il quale la gravosità di una sanzione deve corrispondere alla gravità della violazione di cui trattasi non può necessariamente portare a vietare un regime sanzionatorio che, nel caso di una violazione commessa per la prima volta, difetti di gradualità e di progressività. Infatti, ogni violazione del divieto di vendita di prodotti del tabacco ai minori, considerata isolatamente, presenta generalmente caratteristiche simili, sia per quanto riguarda il

[24] Sentenza del 14 dicembre 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, punto 74).

[25] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2001, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco – Dichiarazione della Commissione (GU 2001, L 194, pag. 26).

[26] Sentenza del 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punto 54).

[27] Sentenza del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punto 45).

numero di prodotti venduti sia per quanto riguarda le persone alle quali tali prodotti vengono messi a disposizione. In siffatte circostanze, l'applicazione della sanzione uniforme e standardizzata costituita dalla sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi, in caso di prima violazione di tale divieto, non sembra contraria al principio di proporzionalità.

79. Inoltre, ai sensi della disposizione nazionale contestata, diversamente dall'importo della sanzione amministrativa pecuniaria, la quale, da parte sua, può variare da EUR 500 a EUR 3 000, la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività che consente all'operatore economico interessato di vendere prodotti del tabacco è, in caso di prima violazione, sempre pari ad un periodo fisso di quindici giorni. Pertanto, nell'ambito della disposizione nazionale contestata, la corrispondenza fra la gravosità della sanzione e quella della violazione di cui trattasi è, quantomeno in una certa misura, assicurata dalla sanzione pecuniaria che accompagna la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di una rivendita di tabacchi.

80. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve ritenere che il principio di proporzionalità debba essere interpretato nel senso che esso non osta a che, in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, l'operatore economico che ha violato tale divieto sia oggetto di una sospensione per quindici giorni della sua licenza all'esercizio dell'attività.

V. Conclusione

81. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia):

Il principio di proporzionalità deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che, in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, l'operatore economico che ha violato tale divieto sia oggetto di una sospensione per quindici giorni della sua licenza all'esercizio dell'attività.