Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

24 febbraio 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Direttiva 2014/40/UE – Articolo 23, paragrafo 3 – Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta contro il tabagismo – Divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori – Regime sanzionatorio – Sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive – Obbligo, per i venditori di prodotti del tabacco, di verificare l'età dell'acquirente all'atto della vendita di tali prodotti – Sanzione pecuniaria – Esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi – Sospensione della licenza all'esercizio dell'attività per un periodo di quindici giorni – Principio di proporzionalità – Principio di precauzione»

Nella causa C-452/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisione del 5 agosto 2020, pervenuta in cancelleria il 23 settembre 2020, nel procedimento

PJ

contro

Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb e A. Kumin, giudici;

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per PJ, da A. Celotto, avvocato;

* Lingua processuale: l'italiano.

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da A. Collabolletta, avvocato dello Stato;

– per il governo ungherese, da M. Fehér, G. Koós e R. Kissné Berta, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da C. Hödlmayr e A. Spina, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 ottobre 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dei principi di proporzionalità e di precauzione, dell'articolo 5 TUE, dei considerando 8, 21 e 60 nonché dell'articolo 1 e dell'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40/UE 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, e rettifica in GU 2015, L 150, pag. 24).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, PJ e, dall'altro, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Italia) (in prosieguo: l'«agenzia delle dogane») e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia) in relazione alla legittimità di una decisione dell'agenzia delle dogane con la quale quest'ultima ha inflitto a PJ una sanzione pecuniaria nonché una sanzione amministrativa accessoria consistente nella sospensione della sua licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi per un periodo di quindici giorni.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 Con decisione 2004/513/CE del Consiglio, del 2 giugno 2004 (GU 2004, L 213, pag. 8), è stata approvata a nome dell'Unione europea la convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la lotta contro il tabagismo, firmata a Ginevra il 21 maggio 2003 (WHO Framework Convention on Tobacco Control; in prosieguo: la «FCTC»). Ai sensi del preambolo della FCTC, le parti di tale convenzione quadro riconoscono che «i dati scientifici hanno stabilito in maniera irrefutabile che il consumo di tabacco e l'esposizione al fumo del tabacco sono causa di decesso, malattia ed inabilità e che esiste un divario temporale tra l'esposizione alla sigaretta e l'utilizzo di altri prodotti del tabacco e la comparsa delle malattie legate al tabacco».

4 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 e applica 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».

Diritto dell'Unione

5 I considerando 7, 8, 21, 48 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] del maggio del 2003, 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, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (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 [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)], 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.

(…)

(48) Inoltre la presente direttiva non armonizza le norme relative agli ambienti senza fumo, alle modalità di vendita interne o alla pubblicità interna o al brand stretching, né introduce un limite di età per le sigarette elettroniche o i contenitori di liquido di ricarica. In ogni caso, la presentazione e la pubblicità di tali prodotti non dovrebbero condurre alla promozione del consumo di tabacco o creare confusione con i prodotti del tabacco. Gli Stati membri sono liberi di regolamentare tali aspetti nell'ambito delle loro competenze e sono incoraggiati a farlo.

(…)

(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 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

6 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;

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 agli obblighi dell'Unione previsti dalla [FCTC]».

7 L'articolo 23, paragrafo 3, di detta direttiva è così formulato:

«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».

Diritto italiano

8 L'articolo 25, comma 2, del regio decreto del 24 dicembre 1934, n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (GU n. 47, del 25 febbraio 1935), come sostituito dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo del 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 (GURI n. 13, del 18 gennaio 2016) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 6/2016») così dispone:

«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 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».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 PJ è titolare di una licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi che lo autorizza a vendere prodotti del tabacco, sottoposti in Italia a monopolio di Stato.

10 Nel febbraio del 2016, in occasione di un controllo dell'agenzia delle dogane, quest'ultima ha accertato che PJ aveva venduto sigarette a un minore.

11 In applicazione dell'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6/2016, l'agenzia delle dogane ha inflitto a PJ una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari a EUR 1 000, nonché una sanzione amministrativa accessoria consistente nella sospensione della sua licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi per un periodo di quindici giorni.

12 PJ ha pagato la sanzione pecuniaria inflittagli. Per contro, lo stesso ha impugnato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Italia) la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della sua licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi. Tale giudice ha respinto il ricorso di PJ con una sentenza del 27 novembre 2018.

13 PJ ha impugnato la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio. Egli ha fatto valere che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale era incompatibile con la direttiva 2014/40, in particolare perché la sospensione della sua licenza all'esercizio dell'attività era irragionevole e sproporzionata in quanto inflitta a seguito di un'unica violazione commessa per la prima volta. PJ ha quindi ritenuto che tale normativa desse prevalenza al principio di precauzione al fine di garantire il diritto alla salute dei minori, il che ha comportato una violazione del principio di proporzionalità.

14 A tale riguardo, il giudice del rinvio considera che, in sede dell'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.

15 Tale giudice ritiene che, nell'ambito del bilanciamento tra, da un lato, l'interesse a proteggere la salute dei giovani, e, dall'altro, il diritto degli operatori economici di svolgere un'attività commerciale consistente nel vendere prodotti del tabacco, l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40 demandi agli Stati membri il potere di stabilire le norme relative alle sanzioni dirette a conseguire l'obiettivo di vietare il consumo di tabacco da parte dei minori. Detto giudice aggiunge che, pur se detta disposizione prevede che le sanzioni pecuniarie inflitte possono compensare il vantaggio economico ottenuto mediante la violazione, ciò non toglie che il legislatore dell'Unione non ha escluso la possibilità di infliggere sanzioni amministrative diverse da quelle pecuniarie.

16 In tale contesto, il medesimo giudice ritiene che, prevedendo la sospensione delle licenze all'esercizio delle attività che consentono agli operatori economici di vendere prodotti del tabacco, il legislatore italiano, in conformità alle prescrizioni della direttiva 2014/40, abbia fatto prevalere l'interesse a proteggere la salute umana sul diritto dell'imprenditore di vendere prodotti del tabacco. Pertanto, le perdite economiche subite dagli imprenditori a causa di tale sospensione sarebbero giustificate e ragionevoli.

17 In tali circostanze, il Consiglio di Stato 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 dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo [n. 6/2016] – 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 TUE, dall'articolo 23, comma 3, della direttiva [2014/40], nonché dai considerando 21 e 60 della stessa direttiva, dando prevalenza al principio di precauzione senza mitigarlo con quello di proporziona-

lità 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».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni preliminari

18 Nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. In effetti, la Corte ha il compito di interpretare tutte le norme del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali norme non siano espressamente indicate nelle questioni a essa sottoposte da detti giudici [sentenza del 12 dicembre 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Integrazione della pensione per le madri), C-450/18, EU:C:2019:1075, punto 25 e giurisprudenza ivi citata].

19 Nella presente causa, benché formalmente il giudice del rinvio abbia limitato la sua questione all'interpretazione, da un lato, dell'articolo 5 TUE e, dall'altro, delle disposizioni della direttiva 2014/40, ciò non impedisce alla Corte di fornirgli tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che possano essere utili per definire la controversia di cui è investito, a prescindere dal fatto che detto giudice vi abbia fatto riferimento o meno nel formulare la propria questione. A tal proposito, la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di detto diritto che richiedono un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia [v., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Integrazione della pensione per le madri), C-450/18, EU:C:2019:1075, punto 26].

20 Nel caso di specie, risulta dalla decisione di rinvio che, a seguito di un controllo, l'agenzia delle dogane ha accertato che PJ aveva venduto sigarette a un minore in violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori. L'agenzia delle dogane gli ha pertanto inflitto, sulla base del diritto nazionale, una sanzione amministrativa pecuniaria nonché una sanzione amministrativa accessoria consistente nella sospensione della sua licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi per un periodo di quindici giorni.

21 In tale contesto, per quanto riguarda, in primo luogo, l'applicabilità dell'articolo 5 TUE nel caso di specie, occorre rilevare che dalla decisione di rinvio risulta che, facendo riferimento a detto articolo, il giudice del rinvio si interroga, più precisamente, sull'interpretazione del principio di proporzionalità, quale previsto all'articolo 5, paragrafo 4, TUE.

22 A tale riguardo, occorre ricordare che detta disposizione si riferisce all'azione delle istituzioni dell'Unione. Conformemente al 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 trattati. Quanto al secondo comma della medesima disposizione, esso riguarda le istituzioni dell'Unione e impone loro di conformarsi al principio di

proporzionalità quando agiscono nell'esercizio di una competenza (ordinanza del 13 febbraio 2020, MAK TURS, C-376/19, non pubblicata, EU:C:2020:99, punto 18 e giurisprudenza ivi citata).

23 Orbene, nel caso di specie, la disposizione nazionale è contenuta nel decreto legislativo n. 6/2016 adottato dal legislatore italiano e riguarda l'irrogazione di sanzioni amministrative in caso di violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori in Italia. In tali circostanze, l'articolo 5, paragrafo 4, TUE non si applica a una situazione come quella di cui al procedimento principale.

24 In secondo luogo, per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva 2014/40 e del suo articolo 23, paragrafo 3, nel caso di specie, occorre rilevare, innanzitutto, che, ai sensi del considerando 21 di tale direttiva, conformemente, da un lato, all'obiettivo di quest'ultima, 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, e, dall'altro, alla raccomandazione 2003/54, 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.

25 Ciò premesso, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, tale incoraggiamento non si è tradotto, nella direttiva 2014/40, in una disposizione che imponga l'obbligo di adottare misure che vietino la vendita dei prodotti del tabacco ai minori.

26 Dal considerando 48 di tale direttiva risulta, infatti, che la medesima non armonizza le modalità di vendita di tabacco nei mercati nazionali. Tale considerando prevede parimenti che gli Stati membri sono liberi di regolamentare tali aspetti nell'ambito delle loro competenze e sono incoraggiati a farlo.

27 In tali circostanze, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, si deve ritenere che la direttiva 2014/40 non ha proceduto all'armonizzazione degli aspetti della vendita dei prodotti del tabacco che riguardano la vendita di detti prodotti ai minori.

28 Di conseguenza, né l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, né la direttiva stessa sono applicabili nel caso di specie.

29 In terzo luogo, occorre ricordare che la FCTC è stata approvata a nome dell'Unione con la decisione 2004/513.

30 A tale riguardo, la Corte ha ripetutamente dichiarato che un accordo internazionale concluso dall'Unione costituisce, a partire dalla sua entrata in vigore, parte integrante del diritto di quest'ultima [sentenza del 6 ottobre 2020, Commissione/Ungheria (Istruzione superiore), C-66/18, EU:C:2020:792, punto 69 e giurisprudenza ivi citata]. Ne consegue, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, che la FCTC costituisce parte integrante del diritto dell'Unione.

31 Dall'articolo 16, paragrafo 1, di tale convenzione quadro, intitolato «Vendita ai minori e da parte dei minori», risulta che ogni parte di detta convenzione quadro adotta e applica misure legislative, esecutive, amministrative o altre misure efficaci a livello governativo 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. Ai sensi del paragrafo 6 di tale articolo,

ogni parte della medesima convenzione quadro adotta e applica 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 di detto articolo 16.

32 In tali circostanze, si deve ritenere che una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale debba, in linea di principio, essere valutata alla luce delle prescrizioni introdotte all'articolo 16 della FCTC.

33 Orbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, poiché la FCTC costituisce parte integrante del diritto dell'Unione, la sua attuazione deve rispettare il principio di proporzionalità in quanto principio generale del diritto dell'Unione.

34 Per quanto riguarda, in quarto e ultimo luogo, l'applicabilità del principio di precauzione nel caso di specie, occorre ricordare che tale principio implica che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano pienamente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2021, Bayer CropScience e Bayer/Commissione, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punto 80). A tale riguardo, è sufficiente rilevare, da un lato, che nessuna delle parti del procedimento nega i rischi connessi al consumo dei prodotti del tabacco da fumo e, dall'altro, che dal preambolo della FCTC risulta che dati scientifici hanno stabilito in maniera inconfutabile che il consumo di tabacco e l'esposizione al fumo del tabacco sono causa di decesso, malattia ed inabilità e che esiste un divario temporale tra l'esposizione alla sigaretta e l'utilizzo di altri prodotti del tabacco e la comparsa delle malattie legate al tabacco. Di conseguenza, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni, tale principio non si applica alla situazione di cui al procedimento principale.

35 In tali circostanze, occorre intendere la questione sollevata come diretta, in sostanza, a stabilire se il principio di proporzionalità osti a una normativa nazionale che, in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, prevede, a carico dell'operatore economico che sia incorso in tale violazione, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione per un periodo di quindici giorni della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tali prodotti.

Risposta della Corte

36 Secondo una giurisprudenza costante, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi sono tuttavia tenuti a esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

37 In particolare, le misure amministrative o repressive consentite da una normativa nazionale non devono eccedere i limiti di ciò che è appropriato e necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimamente perseguiti da tale normativa (v., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, nonché ordinanza del 12 luglio 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, non pubblicata, EU:C:2018:574, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

38 Qualora infatti sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti (v., in tal senso, sentenze del 19 ottobre 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 39, e del 6 maggio 2021, Bayer CropScience e Bayer/Commissione, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punto 166).

39 In tale contesto, la Corte ha precisato che il rigore delle sanzioni deve essere adeguato alla gravità delle violazioni che esse reprimono, garantendo, in particolare, un effetto realmente dissuasivo, fermo restando il rispetto del principio generale di proporzionalità (ordinanza del 12 luglio 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, non pubblicata, EU:C:2018:574, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

40 Sebbene spetti al giudice del rinvio, unico competente ad interpretare ed applicare il diritto nazionale, valutare se, nel caso di specie, rispetto alla violazione commessa, la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi, oltre alla sanzione pecuniaria inflitta, sia proporzionata alla realizzazione dell'obiettivo legittimo perseguito con il divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, ossia la protezione della salute umana e la riduzione, in particolare, della diffusione del fumo tra i giovani, resta il fatto che la Corte può fornirgli gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione atti a consentirgli di determinare se ciò si verifichi nella fattispecie [v., in tal senso, sentenza dell'11 febbraio 2021, K.M. (Sanzioni inflitte al comandante di un peschereccio), C-77/20, EU:C:2021:112, punto 39].

41 Nel caso di specie, dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6/2016 risulta che il legislatore italiano ha previsto, per l'ipotesi di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, un cumulo di sanzioni consistente, da un lato, nell'infliggere una sanzione pecuniaria e, dall'altro, nel sospendere la licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi del trasgressore per quindici giorni.

42 Per quanto riguarda tale cumulo di sanzioni, il governo italiano osserva che, all'epoca del regime sanzionatorio anteriore, che prevedeva solo sanzioni meramente pecuniarie, considerazioni economiche hanno indotto i rivenditori di prodotti del tabacco ad assumersi il rischio di essere sanzionati per violazione del divieto di vendere tali prodotti ai minori. L'irrogazione soltanto di una sanzione pecuniaria non avrebbe quindi consentito di ridurre il consumo di tabacco dei giovani.

43 A tale riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che l'articolo 16, paragrafo 6, della FCTC non esclude la possibilità di infliggere, oltre a una sanzione amministrativa pecuniaria, sanzioni amministrative diverse da quelle pecuniarie, quali la sospensione della licenza di un operatore economico che abbia violato il divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori.

44 In secondo luogo, occorre considerare che, affinché una sanzione del genere garantisca un effetto realmente dissuasivo, rispettando al contempo il principio generale di proporzionalità, i trasgressori devono essere effettivamente privati dei vantaggi economici derivanti dalle violazioni connesse alla vendita dei prodotti del tabacco ai minori e le sanzioni devono consentire di produrre effetti proporzionati alla gravità delle violazioni, in modo da scoraggiare efficacemente chiunque dal commettere violazioni della stessa natura.

45 In tali circostanze, risulta che un sistema sanzionatorio come quello di cui trattasi nel procedimento principale, il quale prevede, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi

dell'operatore economico interessato quale sanzione amministrativa accessoria, può notevolmente indebolire, se non anche far venir meno, le considerazioni economiche che potrebbero indurre rivenditori di prodotti del tabacco a vendere tali prodotti ai minori nonostante il divieto di vendita.

46 Pertanto, le sanzioni previste dal legislatore italiano appaiono idonee, da un lato, a compensare il vantaggio economico perseguito mediante la violazione e, dall'altro, a indurre gli operatori economici a rispettare le misure che vietano la vendita dei prodotti del tabacco ai minori.

47 Un sistema sanzionatorio come quello di cui trattasi nel procedimento principale appare quindi appropriato per conseguire l'obiettivo di proteggere la salute umana e di ridurre in particolare la diffusione del fumo tra i giovani, come enunciato nella FCTC.

48 Quanto alla questione se il rigore delle sanzioni previste dalla normativa nazionale non ecceda i limiti di quanto è necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, occorre, in primo luogo, esaminare le eventuali ripercussioni della sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi dell'operatore economico interessato sul suo legittimo diritto di esercitare un'attività imprenditoriale.

49 A tale riguardo, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dall'articolo 9 TFUE, dall'articolo 114, paragrafo 3, TFUE e dall'articolo 168, paragrafo 1, TFUE, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività dell'Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute umana (sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 157).

50 Secondo una giurisprudenza costante, l'obiettivo di protezione della salute riveste un'importanza prevalente rispetto agli interessi di ordine economico e l'importanza di tale obiettivo può giustificare conseguenze economiche negative, anche di notevole portata (sentenza del 22 novembre 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punto 54).

51 Occorre quindi considerare, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 75 delle sue conclusioni, che la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi, per un periodo di tempo limitato, in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, non può in linea di principio essere considerata una lesione sproporzionata del legittimo diritto degli operatori economici di esercitare la propria attività imprenditoriale.

52 In secondo luogo, per quanto riguarda le modalità della determinazione delle sanzioni nel caso di specie, occorre innanzitutto rilevare che, se è pur vero che l'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6/2016 prevede la sospensione di una licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi per un periodo fissato a quindici giorni, esso prevede anche che tale sospensione sia accompagnata da sanzioni pecuniarie in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori che variano a seconda della gravità della violazione di cui trattasi, circostanza da cui emerge una certa gradualità e progressività nella determinazione delle sanzioni che possono essere inflitte.

53 Risulta, infatti, che tale disposizione prevede modalità di determinazione delle sanzioni pecuniarie che consentono di fissarle soppesando tutte le circostanze del caso di specie, in particolare la gravità del comportamento illecito dell'operatore economico interessato.

54 In tali circostanze, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 79 delle sue conclusioni, l'equilibrio tra il rigore delle sanzioni e la gravità della violazione di cui trattasi risulta essere garantito dalle sanzioni pecuniarie che accompagnano la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi del trasgressore, che variano a seconda della gravità della violazione di cui trattasi. Nel caso di specie, infatti, l'importo della sanzione pecuniaria inflitta al ricorrente nel procedimento principale ammontava a EUR 1 000, ossia un importo corrispondente ai minimi edittali previsti per il caso di una prima violazione.

55 Inoltre, occorre osservare che la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività è prevista solo per un periodo di quindici giorni.

56 Risulta quindi che tale sanzione accessoria, considerata nel suo contesto, costituisce una misura che, in caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, mira in particolare a sanzionare l'infrazione commessa dai rivenditori di tali prodotti e a dissuaderli dal violare nuovamente tale divieto facendo venir meno le considerazioni economiche che potrebbero indurre tali rivenditori a vendere prodotti del tabacco ai minori nonostante il divieto di siffatte vendite, senza arrivare a una revoca della licenza, revoca che, come emerge dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6/2016, è prevista solo per il caso di recidiva.

57 In tali circostanze, tenuto conto della gravità della violazione e fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non risulta che un sistema sanzionatorio come quello di cui trattasi nel procedimento principale, il quale, al fine di privare i trasgressori dei vantaggi economici derivanti dalla violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori e di dissuaderli dal violare tale divieto, prevede, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi per un periodo fissato a quindici giorni in caso di prima violazione, ecceda i limiti di quanto che è necessario a garantire l'obiettivo di proteggere la salute umana e di ridurre, in particolare, la diffusione del fumo tra i giovani.

58 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che il principio di proporzionalità deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che, per il caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori, prevede a carico dell'operatore economico che sia incorso in tale violazione, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione per un periodo di quindici giorni della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tali prodotti, purché detta normativa non ecceda i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione dell'obiettivo di proteggere la salute umana e di ridurre, in particolare, la diffusione del fumo tra i giovani.

Sulle spese

59 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Il principio di proporzionalità deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che, per il caso di prima violazione del divieto di vendere prodotti del

tabacco ai minori, prevede a carico dell'operatore economico che sia incorso in tale violazione, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione per un periodo di quindici giorni della licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tali prodotti, purché detta normativa non ecceda i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione dell'obiettivo di proteggere la salute umana e di ridurre, in particolare, la diffusione del fumo tra i giovani.

Firme