Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 23 gennaio 2025 [1]

Causa C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
in presenza di
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M

[domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)]

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2014/40/UE – Immissione sul mercato di prodotti del tabacco il cui imballaggio conteneva elementi illeciti – Nozione di "immissione sul mercato" – Fornitura dei prodotti del tabacco da parte di un grossista ad un punto vendita – Ammenda inflitta al grossista»

I. Introduzione

1. La presente causa offre alla Corte l'opportunità di pronunciarsi sull'interpretazione da dare alla nozione di «immissione sul mercato», ai sensi dell'articolo 2, punto 40, e dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40/UE [2].

2. La giurisprudenza anteriore della Corte sembra fornire alcune indicazioni quanto alla portata della definizione che tale nozione dovrebbe ricevere. Proporrò tuttavia di affinare siffatta giurisprudenza fondandomi su un'interpretazione più completa sulla scorta del tenore letterale, del contesto e dell'obiettivo perseguito dalle disposizioni della direttiva 2014/40.

[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).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2014/40

3. Il considerando 8 della direttiva 2014/40 enuncia che, «[i]n 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».

4. L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto», prevede quanto segue:

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

(...)

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;

(...)

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 convenzione quadro dell'[Organizzazione mondiale della sanità (OMS)] per la lotta al tabagismo ("FCTC")».

5. L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(...)

40) "immissione sul mercato": il fatto di mettere prodotti, indipendentemente dal loro luogo di fabbricazione, a disposizione dei consumatori dell'Unione, dietro pagamento o a titolo gratuito, anche mediante vendita a distanza; nel caso di vendite a distanza transfrontaliere il prodotto è considerato immesso sul mercato nello Stato membro in cui si trova il consumatore;

41) "rivendita": qualsiasi punto vendita nel quale i prodotti del tabacco sono immessi sul mercato, anche da una persona fisica».

6. L'articolo 8 della stessa direttiva, intitolato «Disposizioni generali», il quale fa parte del suo capo II, intitolato da parte sua «Etichettatura e confezionamento», dispone quanto segue al suo paragrafo 3:

«Gli Stati membri vigilano affinché le avvertenze relative alla salute su una confezione unitaria e l'eventuale imballaggio esterno siano stampate in modo inamovibile, indelebili e pienamente visibili, non essendo parzialmente o completamente dissimulate o troncate da bolli fiscali, etichette del prezzo, elementi di sicurezza, incarti, custodie, scatole o altri elementi al momento dell'immissione sul mercato dei prodotti del tabacco. Sulle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco diversi dalle sigarette e dal tabacco da arrotolare in buste, le avvertenze relative alla salute possono essere apposte mediante adesivi, a condizione che questi siano inamovibili. Le avvertenze relative alla salute rimangono intatte all'apertura della confezione unitaria eccetto per le confezioni con chiusura di tipo flip-top, ove le avvertenze possano essere separate all'apertura della confezione, ma solo in modo da garantire l'integrità grafica e la visibilità del testo, delle fotografie e delle informazioni sulla disassuefazione dal fumo».

7. L'articolo 13 della direttiva 2014/40, intitolato «Presentazione dei prodotti», così recita:

«1. L'etichettatura delle confezioni unitarie e dell'eventuale imballaggio esterno e il prodotto del tabacco in sé non comportano alcun elemento o caratteristica che:

(...)

c) richiami un gusto, un odore, un aroma o altri additivi o la loro assenza;

(...)».

8. L'articolo 19 di tale direttiva, intitolato «Notifica dei prodotti del tabacco di nuova generazione», dispone quanto segue al suo paragrafo 1:

«Gli Stati membri dispongono che i fabbricanti e gli importatori dei prodotti del tabacco di nuova generazione effettuino una notifica alle autorità competenti degli Stati membri di ogni prodotto di tale tipo che intendano immettere su[i] mercat[i] nazional[i] interessati. La notifica è presentata elettronicamente sei mesi prima della prevista immissione sul mercato (...)

(...)».

9. L'articolo 20 di detta direttiva, intitolato «Sigarette elettroniche», prevede quanto segue al suo paragrafo 2, primo comma:

«I fabbricanti e gli importatori di sigarette elettroniche e contenitori di liquido di ricarica effettuano una notifica alle autorità competenti degli Stati membri di eventuali prodotti di tale tipo che intendono immettere sul mercato. La notifica è presentata elettronicamente sei mesi prima della prevista immissione sul mercato (...)».

10. L'articolo 23 della stessa direttiva, intitolato «Cooperazione e applicazione, anche con meccanismi sanzionatori», ai suoi paragrafi 2 e 3 enuncia quanto segue:

«2. Gli Stati membri assicurano che non siano immessi sul mercato prodotti del tabacco e prodotti correlati non conformi alla presente direttiva e ai relativi atti delegati e di esecuzione.

Gli Stati membri assicurano che i prodotti del tabacco e i prodotti correlati non siano immessi sul mercato se non sono rispettati gli obblighi in materia di segnalazione stabiliti nella presente direttiva.

3. 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».

2. Regolamento (UE) 2019/1020

11. I considerando 1, 14 e 43 del regolamento (UE) 2019/1020 [3] così recitano:

«(1) Al fine di garantire la libera circolazione dei prodotti all'interno dell'Unione è necessario assicurare che i prodotti siano conformi alla normativa di armonizzazione dell'Unione e pertanto soddisfino prescrizioni che offrono un livello elevato di protezione di interessi pubblici quali la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, la sicurezza pubblica e la protezione di qualsiasi altro interesse pubblico protetto da tale normativa. L'applicazione rigorosa di tali prescrizioni è indispensabile per tutelare adeguatamente questi interessi e per creare condizioni favorevoli alla concorrenza leale sul mercato delle merci dell'Unione. Sono quindi necessarie norme per garantire tale applicazione, indipendentemente dal fatto che i prodotti siano immessi sul mercato tramite canali offline od online e che siano fabbricati nell'Unione o meno.

(...)

(14) Le moderne catene di fornitura coinvolgono un'ampia gamma di operatori economici che dovrebbero essere tutti soggetti all'applicazione della normativa di armonizzazione dell'Unione, tenuto debitamente conto del loro rispettivo ruolo nella catena di fornitura e della misura in cui contribuiscono alla messa a disposizione dei prodotti sul mercato dell'Unione. È quindi necessario applicare il presente regolamento agli operatori economici che sono direttamente interessati dalla normativa di armonizzazione dell'Unione elencata nell'allegato I del presente regolamento (...)

(...)

(43) Le autorità di vigilanza del mercato agiscono nell'interesse degli operatori economici, degli utilizzatori finali e del pubblico, al fine di garantire che gli interessi pubblici contemplati dalla pertinente normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti siano sistematicamente preservati e tutelati mediante opportune misure di applicazione e che la conformità a tale normativa sia assicurata lungo tutta la catena di fornitura grazie a controlli adeguati, tenendo conto del fatto che, in molti casi, i controlli amministrativi non possono sostituire da soli i controlli fisici e di laboratorio al fine di verificare la conformità dei prodotti alla pertinente normativa di armonizzazione dell'Unione. Le autorità di vigilanza

[3] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GU 2019, L 169, pag. 1).

del mercato dovrebbero quindi garantire un livello elevato di trasparenza nell'esecuzione delle loro attività e dovrebbero mettere a disposizione del pubblico le informazioni che ritengono pertinenti ai fini della tutela degli interessi degli utilizzatori finali nell'Unione».

12. L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Oggetto», enuncia quanto segue:

«L'obiettivo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno rafforzando la vigilanza del mercato sui prodotti oggetto della normativa di armonizzazione dell'Unione di cui all'articolo 2, per garantire che nel mercato dell'Unione siano disponibili soltanto prodotti conformi che soddisfano prescrizioni che offrono un livello elevato di protezione degli interessi pubblici, quali la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, della sicurezza pubblica nonché di qualsivoglia altro interesse pubblico protetto da tale normativa».

13. L'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Ambito di applicazione», dispone quanto segue al suo paragrafo 1:

«Il presente regolamento si applica ai prodotti soggetti alla normativa di armonizzazione dell'Unione che figura nell'allegato I ("normativa di armonizzazione dell'Unione"), se la normativa di armonizzazione dell'Unione non contiene disposizioni specifiche aventi lo stesso obiettivo, che disciplinano più particolarmente determinati aspetti relativi alla vigilanza del mercato e all'applicazione delle norme».

14. L'articolo 3 del medesimo regolamento, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

1) "messa a disposizione sul mercato": qualsiasi fornitura di un prodotto per la distribuzione, il consumo o l'uso sul mercato dell'Unione nel corso di un'attività commerciale, a titolo oneroso o gratuito;

2) "immissione sul mercato": la prima messa a disposizione di un prodotto sul mercato dell'Unione;

(...)».

15. L'articolo 16 del regolamento 2019/1020, intitolato «Misure di vigilanza del mercato», dispone quanto segue al suo paragrafo 3:

«3. Ai fini del paragrafo 2, tra le misure correttive imposte all'operatore economico possono rientrare anche:

(...)

c) il ritiro o il richiamo immediato del prodotto e l'allerta del pubblico sul rischio esistente;

(...)».

B. Normativa austriaca

16. Ai sensi dell'articolo 1 del Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (legge sul tabacco e sulla protezione dei non fumatori), del 1º luglio 1995 [4] (in prosieguo: la «legge sul tabacco»), per «immissione sul mercato», ai fini della presente legge, si intende «il fatto di mettere prodotti, indipendentemente dal loro luogo di fabbricazione, a disposizione dei consumatori, dietro pagamento o a titolo gratuito».

17. Ai sensi dell'articolo 2(1) di tale legge, è vietata l'immissione sul mercato di «prodotti del tabacco e di prodotti correlati che non rispettano gli articoli da 4 a 10e o le normative emanate» in forza della stessa.

18. L'articolo 5d di detta legge così recita:

«(1) L'etichettatura delle confezioni unitarie e dell'eventuale imballaggio esterno e il prodotto del tabacco in sé non comportano alcun elemento o caratteristica che:

(...)

3. richiami un gusto, un odore, un aroma o altri additivi o la loro assenza,

(...)

(3) Gli elementi e le caratteristiche vietati ai sensi dei paragrafi 1 e 2 comprendono, tra l'altro, le diciture, i simboli, le denominazioni, i marchi, i segni figurativi o di altro tipo».

19. L'articolo 14(1) della stessa legge enuncia quanto segue:

«Chiunque

1. immetta sul mercato prodotti del tabacco o prodotti correlati in violazione dell'articolo 2,

(...)

commette un illecito amministrativo, a meno che i fatti non siano passibili di una sanzione più severa in forza di altre disposizioni amministrative, e deve essere condannato ad un'ammenda amministrativa che può raggiungere EUR 7 500, e EUR 15 000 in caso di recidiva.

(...)».

III. Fatti, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

20. Il 30 maggio 2022, la Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Autorità amministrativa del distretto di Grieskirchen, Austria; in prosieguo: l'«autorità amministrativa») ha inflitto a M., un grossista del tabacco, un'ammenda amministrativa pari a EUR 1 000, in quanto la società che lo stesso gestisce aveva fornito ad una tabaccheria (rivendita) sigarette in una confezione unitaria contenente un'etichetta vietata. Infatti, le informazioni «perfettamente arrotondate» e «*slow curing*» figuranti su siffatta confezione unitaria sarebbero elementi che richiamano un gusto. L'au-

[4] BGBl., 431/1995, nella versione del BGBl. I, 66/2019.

torità amministrativa ha ritenuto che, così facendo, il grossista avesse violato l'articolo 14, paragrafo 1, punto 1, della legge sul tabacco, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, e l'articolo 5d, paragrafo 1, punto 3, della stessa.

21. M. ha impugnato siffatta decisione dinanzi al Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunale amministrativo regionale del Land dell'Alta Austria, Austria), il quale, con decisione del 1º settembre 2022, ha accolto il ricorso, ha annullato la decisione dell'autorità amministrativa del 30 maggio 2022 e ha posto fine al procedimento sanzionatorio amministrativo.

22. Secondo detto tribunale amministrativo regionale, l'autorità amministrativa aveva erroneamente ritenuto che la fornitura dei prodotti in questione alla rivendita avesse comportato la loro immissione sul mercato. Infatti, l'articolo 1, punto 2, della legge sul tabacco, riprende la definizione dei termini «immissione sul mercato» figurante all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, cosicché tale nozione dovrebbe essere intesa come il fatto di mettere prodotti, indipendentemente dal loro luogo di fabbricazione, a disposizione dei consumatori, dietro pagamento o a titolo gratuito. Pertanto, un prodotto dovrebbe essere considerato «immesso sul mercato» per i consumatori allorché esso sia disponibile presso le rivendite o mediante vendite a distanza, e la «messa a disposizione» dei consumatori corrisponderebbe alla detenzione di uno stock di prodotti del tabacco ai fini di una fornitura diretta ai consumatori, ossia l'ultima tappa prima della vendita ai consumatori, la quale ha generalmente luogo presso una tabaccheria. Il tribunale amministrativo regionale del Land dell'Alta Austria ha pertanto concluso che M non aveva «immesso sul mercato» i prodotti in questione, dal momento che li aveva forniti ad una rivendita, la quale è anch'essa un'impresa e non un consumatore.

23. L'autorità amministrativa ha proposto un ricorso per cassazione («Revision») avverso la decisione del 1º settembre 2022 dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria), giudice del rinvio. Il Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ministro degli Affari sociali, della Salute, dell'Assistenza e della Protezione dei consumatori, Austria) è successivamente intervenuto al posto dell'autorità amministrativa nel procedimento.

24. Per pronunciarsi sulla controversia di cui al procedimento principale, il giudice del rinvio ritiene che occorra stabilire se il divieto previsto dal diritto dell'Unione – il cui contenuto corrisponde alla normativa austriaca – di immettere sul mercato un prodotto del tabacco la cui confezione unitaria viola le prescrizioni relative alla presentazione, si applichi a partire dalla fase della fornitura di tale prodotto da parte di un grossista ad una rivendita, oppure soltanto nella fase della sua fornitura da parte della rivendita ad un consumatore. L'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato», utilizzata all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, sarebbe, a tal riguardo, determinante. Orbene, siffatta direttiva non definirebbe la nozione di «messa a disposizione dei prodotti», la quale sarebbe tuttavia un elemento centrale della nozione di «immissione sul mercato», come definita all'articolo 2, punto 40, della stessa.

25. In primo luogo, il giudice del rinvio rileva che la versione in lingua tedesca [5] dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 2014/40, non esclude un'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato» che comprenda la messa a disposizione del prodotto ad una rivendita. Le versioni in lingua inglese [6] e francese [7] non consentirebbero tuttavia di chiarire tale aspetto.

5 «die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten (…) *für* Verbraucher». Il corsivo è mio.

6 «to make products (…) available to consumers».

7 «le fait de mettre des produits (…) à la disposition des consommateurs».

26. In secondo luogo, tale giudice constata che, in relazione all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, la Corte ha dichiarato, nella sentenza Pro Rauchfrei II [8], conformemente al significato abituale dei termini «mettere a disposizione» impiegati in tale disposizione, che un prodotto del tabacco dovrebbe essere considerato oggetto di un'«immissione sul mercato» qualora i consumatori possano procurarselo. Ciò avverrebbe solo qualora tale prodotto sia disponibile per la vendita, anche prima di essere stato acquistato e pagato. Ne conseguirebbe che, nel caso di specie, la fornitura di detto prodotto da parte di un grossista ad una rivendita non costituisce un'«immissione sul mercato». Secondo la legge sul monopolio del tabacco, un grossista può unicamente fornire prodotti del tabacco ad una rivendita, e i consumatori non possono procurarsi tali prodotti presso dei grossisti.

27. Tuttavia, a causa delle differenze fattuali tra la causa sfociata nella sentenza Pro Rauchfrei II [9] e il procedimento principale, il giudice del rinvio si chiede se l'interpretazione adottata dalla Corte in tale sentenza debba essere intesa nel senso che un'«immissione sul mercato» di prodotti del tabacco implichi sempre, indipendentemente dalla disposizione di cui trattasi della direttiva 2014/40, che il prodotto del tabacco venga messo a disposizione di un consumatore direttamente (per esempio con la vendita), e che tale messa a disposizione non possa avere luogo in una fase precedente della catena di fornitura.

28. A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che la Corte non ha ripreso, nella sua sentenza, le considerazioni elaborate dall'avvocato generale Tanchev nelle sue conclusioni nella causa Pro Rauchfrei [10], secondo le quali il commercio all'ingrosso era esplicitamente escluso dalla nozione di «immissione sul mercato». Ciò premesso, secondo tale giudice, una lettura sistematica della direttiva 2014/40 suggerisce, al contrario, che la nozione di «immissione sul mercato», definita in modo generico all'articolo 2, punto 40, della stessa, possa essere applicata a diversi operatori economici coinvolti nel commercio dei prodotti del tabacco, a seconda della disposizione applicabile di tale direttiva e del caso concreto. In tal senso, l'obbligo imposto agli Stati membri all'articolo 23, paragrafo 2, di detta direttiva, consistente nell'assicurare che non siano «immessi sul mercato» prodotti del tabacco non conformi alla stessa, potrebbe applicarsi, in determinati casi, ai produttori, agli importatori o ai grossisti, e, in altri casi, soltanto alle rivendite.

29. In terzo luogo, il giudice del rinvio fa riferimento alla normativa tedesca. Infatti, il legislatore tedesco si sarebbe fondato su un'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato» che, a seconda del nesso con una determinata disposizione della direttiva 2014/40, si applica a tutti gli operatori economici che partecipano al commercio dei prodotti del tabacco o solo ad alcuni di essi. A suo avviso, pur se la normativa tedesca riprende, in sostanza, le definizioni dell'articolo 2 di tale direttiva, essa ha tuttavia precisato, ai fini della definizione dell'espressione «immissione sul mercato», che la messa a disposizione dei prodotti del tabacco ricomprende qualsiasi fornitura di un prodotto per la distribuzione, il consumo o l'uso sul mercato dell'Unione nel corso di un'attività commerciale. Il legislatore tedesco avrebbe pertanto ripreso la definizione dell'espressione «immissione sul mercato» figurante all'articolo 2, punto 2, del regolamento (CE) n. 765/2008 [11], al fine di assicurare una coerenza tra le disposizioni di merito e le misure di vigilanza del mercato.

[8] Sentenza del 9 marzo 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, punto 20).

[9] Sentenza del 9 marzo 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[10] C-370/20, EU:C:2021:627.

[11] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, che fissa le norme in materia di accreditamento e abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 (GU 2008, L 218, pag. 30). L'articolo 2, punto 2, di tale regolamento è stato ripreso all'articolo 3, punto 2, del regolamento 2019/1020.

30. Di conseguenza, il giudice del rinvio fa valere che l'articolo 1, paragrafo 1, punto 1, della legge tedesca sul tabacco, garantisce che la nozione di «immissione sul mercato» ricomprenda non solo la fornitura diretta dei prodotti del tabacco ad un consumatore, ma qualsiasi fornitura di tali prodotti a qualunque livello della catena di fornitura di tali prodotti. In continuità con tale disposizione, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale legge, dispone che gli operatori economici e i proprietari dei primi punti vendita sono tenuti in maniera identica, nell'ambito della loro attività commerciale, a vigilare affinché vengano immessi sul mercato solo prodotti che soddisfano i requisiti di detta legge.

31. Orbene, non esisterebbero norme comparabili nel diritto austriaco, fermo restando che quest'ultimo si limita a trasporre pressoché alla lettera la definizione data all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, nell'articolo 1, punto 2, della legge sul tabacco, e il divieto di immissione sul mercato enunciato all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40 nell'articolo 2, paragrafo 1, punto 1, di tale legge.

32. È in tali circostanze che il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 23, paragrafo 2, in combinato disposto con gli articoli 2, punto 40, e 13, paragrafo 1, lettera c), della [direttiva 2014/40], debba essere interpretato nel senso che il divieto di immettere sul mercato un prodotto del tabacco la cui confezione presenti elementi o caratteristiche che si riferiscono al gusto riguarda anche la fornitura di tale prodotto da parte di un grossista a una rivendita o solo la vendita ai consumatori presso una rivendita».

33. Hanno presentato osservazioni scritte M., i governi austriaco, belga e neerlandese, nonché la Commissione europea. Ad eccezione del governo belga, queste stesse parti hanno svolto le loro difese all'udienza tenutasi il 23 ottobre 2024.

IV. Analisi

34. Con la sua questione unica, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 40, della stessa, debba essere interpretato nel senso che l'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare che non vengano immessi sul mercato prodotti del tabacco la cui confezione unitaria violi le prescrizioni di siffatta direttiva relative alla presentazione di tali prodotti si applichi parimenti nella fase della fornitura di tali prodotti da parte di un grossista a una rivendita o solo nella fase della loro fornitura da parte di una rivendita ai consumatori.

35. Prima di procedere all'analisi di siffatta questione pregiudiziale, reputo necessario svolgere alcune osservazioni preliminari concernenti il suo oggetto.

36. Rilevo, infatti, che le parti della controversia si sono concentrate sostanzialmente sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, il quale definisce in maniera astratta la nozione di «immissione sul mercato» ai sensi di tale direttiva. Ritengo, tuttavia, che la presente causa non riguardi l'interpretazione della definizione della nozione di «immissione sul mercato» in astratto, bensì quella di una disposizione sostanziale di detta direttiva che attua siffatta nozione.

37. A mio avviso, l'oggetto della presente causa verte piuttosto sulla portata dell'obbligo degli Stati membri di non consentire l'immissione sul mercato di prodotti del tabacco non conformi alla direttiva 2014/40, fermo restando che, a tal fine, la Corte deve chiarire se un siffatto obbligo implichi il controllo della sola fase della vendita di tali prodotti da parte della rivendita al consumatore oppure presupponga la sorveglianza anche delle fasi anteriori della catena di fornitura come, nella specie, la vendita all'ingrosso.

38. Incentrerò pertanto la mia analisi sull'interpretazione dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, nella misura in cui impone agli Stati membri di assicurare che non siano immessi sul mercato i prodotti del tabacco non conformi a tale direttiva.

39. In conformità ad una costante giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [12].

40. Procederò pertanto all'interpretazione letterale (A), sistematica (B) e teleologica (C) dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, al fine di stabilire se la fornitura di prodotti del tabacco da parte di un grossista ad una rivendita sia soggetta all'obbligo gravante sugli Stati membri di assicurare che non sia immesso sul mercato alcun prodotto non conforme a tale direttiva.

A. Interpretazione letterale

41. L'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, prevede, a carico degli Stati membri, un obbligo generale di vigilanza inteso ad assicurare che non sia immesso sul mercato alcun prodotto non conforme a tale direttiva.

42. Le parti si accordano per fare riferimento all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, al fine di determinare il significato della nozione di «immissione sul mercato» nel contesto di un siffatto obbligo di vigilanza.

43. In tal senso, la Commissione fa valere che il testo dell'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, è chiaro e prevede che l'immissione sul mercato abbia luogo solo se i consumatori hanno direttamente accesso ai prodotti in questione. Ogni interpretazione di tale nozione, la quale includa la fornitura di prodotti da parte di un grossista ad una rivendita sarebbe contraria al dettato di tale disposizione.

44. Sottoscrivo siffatta interpretazione. L'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, fornisce una definizione generale della nozione di «immissione sul mercato», la quale presuppone che i consumatori abbiano accesso i prodotti in questione.

45. Tuttavia, al pari dei governi belga e dei Paesi Bassi, ritengo che il mero riferimento alla definizione della nozione di «immissione sul mercato», ai sensi dell'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, non consenta di stabilire con precisione se l'obbligo di vigilanza a carico degli Stati membri, previsto all'articolo 23, paragrafo 2, di tale direttiva, presupponga un controllo anche nella fase della fornitura dei prodotti in questione da parte di un grossista ad una rivendita.

[12] Sentenze del 30 gennaio 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punto 60), e del 26 settembre 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punto 23).

46. Infatti, come sottolineato peraltro dalla stessa Commissione, l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, pone a carico degli Stati membri un obbligo di risultato, ossia che non siano messi a disposizione dei consumatori prodotti non conformi a tale direttiva. Pertanto, la nozione di «immissione sul mercato», come definita all'articolo 2, punto 40, di tale direttiva, consente unicamente di individuare il risultato da conseguire in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, della stessa. Essa non consente, per contro, di stabilire se un siffatto risultato implichi che lo Stato membro eserciti il proprio obbligo di vigilanza anche nella fase della vendita all'ingrosso o che esso lo eserciti solo nella fase della fornitura dei prodotti in questione da parte della rivendita al consumatore.

47. Neppure il riferimento alla definizione di «immissione sul mercato» effettuata dalla Corte nella sentenza Pro Rauchfrei II [13] è in grado di chiarire la portata dell'obbligo contenuto all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40. In tal senso, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza la Corte doveva stabilire se la vendita di prodotti del tabacco tramite un distributore automatico in cui i prodotti non sono visibili costituisse un'«immissione sul mercato» ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, di tale direttiva, il quale prevede che, al momento dell'immissione sul mercato, le avvertenze relative alla salute presenti sui prodotti in causa non possano essere dissimulate. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che, conformemente al significato abituale dei termini «mettere (...) a disposizione», un prodotto del tabacco deve essere considerato oggetto di un'«immissione sul mercato» qualora i consumatori possano procurarselo. Quando un simile prodotto è disponibile per la vendita, si deve ritenere che esso sia stato immesso sul mercato, anche prima di essere stato acquistato e pagato.

48. In tali circostanze, la sentenza Pro Rauchfrei II [14] illustra il significato della nozione di «immissione sul mercato», conformemente all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40, in un senso conforme all'interpretazione letterale, secondo la quale l'immissione sul mercato presuppone che i consumatori abbiano direttamente accesso ai prodotti in questione.

49. Tuttavia, ancora una volta, una simile soluzione mette in luce il risultato al quale gli Stati devono pervenire in forza dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, ossia che i consumatori non possano procurarsi prodotti non conformi a tale direttiva. Essa non consente, per contro, di stabilire se, al fine di conseguire siffatto risultato, gli Stati membri siano tenuti ad esercitare un controllo solo nella fase della vendita da parte della rivendita al consumatore o anche a monte della catena di fornitura.

50. Il dettato stesso dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, non è, al riguardo, univoco. In tal senso, come rilevato da ciascuna delle parti, detta disposizione prescrive il risultato da conseguire. Per contro, la questione dei mezzi che gli Stati membri devono utilizzare per realizzarlo, ossia un solo controllo nella fase ultima della catena di fornitura o anche a monte, non è disciplinata da suddetta disposizione.

51. Pertanto, nella misura in cui dal tenore letterale dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, non risulta in maniera inequivocabile se l'obbligo incombente agli Stati membri di assicurare che non sia «immesso sul mercato» un prodotto del tabacco non conforme a tale direttiva implichi un controllo nella fase della fornitura di tali prodotti da parte di un grossista ad una rivendita, mi sembra necessario analizzare i termini della definizione di tale nozione alla luce del contesto di siffatta disposizione e degli obiettivi perseguiti da detta direttiva.

[13] Sentenza del 9 marzo 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Sentenza del 9 marzo 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

B. Interpretazione sistematica

52. Da un lato, l'articolo 23 della direttiva 2014/40, intitolato «Cooperazione e applicazione, anche con meccanismi sanzionatori», figura tra le disposizioni finali della stessa e il suo paragrafo 2 prevede che gli «Stati membri assicurano che non siano immessi sul mercato prodotti del tabacco e prodotti correlati non conformi a [detta] direttiva».

53. L'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, da parte sua, prevede un obbligo per gli Stati membri di stabilire le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di recepimento.

54. Intendo pertanto l'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, nel senso che esso pone a carico degli Stati membri un obbligo di vigilanza generale, inteso ad assicurare che non sia messo a disposizione dei consumatori alcun prodotto non conforme a tale direttiva, e il paragrafo 3 di detto articolo nel senso che esso concretizza siffatto obbligo di vigilanza generale tramite la predisposizione di un regime di sanzioni da irrogare in caso di violazioni delle prescrizioni di detta direttiva.

55. Orbene, nulla limita l'istituzione di siffatto regime di sanzioni applicabili alla violazione delle disposizioni della direttiva 2014/40 nella fase della fornitura di prodotti del tabacco non conformi da parte di una rivendita ai consumatori. Al contrario, come rilevato dalla Commissione, tali sanzioni riguardano tutte le disposizioni di detta direttiva, indipendentemente dalla fase della catena di fornitura alla quale esse si applicano.

56. In tali circostanze, ritengo che neanche l'obbligo di vigilanza imposto agli Stati membri all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, dovrebbe essere assoggettato ad una siffatta limitazione.

57. Dall'altro, in un contesto più ampio sottolineato dalla Commissione, occorre rilevare che la direttiva 2014/40 è integrata, in una certa misura, dal regolamento 2019/1020, il quale prevede misure di vigilanza del mercato intese a garantire che i prodotti in questione siano conformi alle disposizioni sostanziali della normativa di armonizzazione.

58. Infatti, il regolamento 2019/1020 si applica ai prodotti soggetti alla normativa di armonizzazione dell'Unione il cui elenco figura all'allegato I del medesimo e di cui fa parte la direttiva 2014/40. A tale titolo, siffatto regolamento è inteso a rafforzare la vigilanza del mercato sui prodotti oggetto di tale direttiva, per garantire che nel mercato dell'Unione siano disponibili soltanto prodotti ad essa conformi.

59. In altre parole, il regolamento 2019/1020 mira ad accrescere l'efficacia dei meccanismi previsti dalla direttiva 2014/40 per quanto riguarda la conformità dei prodotti del tabacco alle sue disposizioni.

60. A tal fine, il regolamento 2019/1020 impone segnatamente agli Stati membri un obbligo di vigilanza del mercato e, in caso di non conformità di un prodotto, l'adozione di un certo numero di misure, tra cui quella consistente nell'imporre all'operatore economico interessato di adottare le misure necessarie per porre fine alla non conformità. Siffatto regolamento non limita pertanto l'obbligo di vigilanza, il quale ha rafforzato l'obbligo di vigilanza già previsto dalla direttiva 2014/40, alla sola fase della fornitura del prodotto da parte della rivendita al consumatore, ma integra tale meccanismo prevedendo l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure concrete.

61. Come sottolineato dalla Commissione stessa, si tratta, in tal modo, di assicurare un'applicazione completa della direttiva 2014/40 lungo l'intera catena di fornitura dei prodotti del tabacco, fermo restando che il considerando 12 del regolamento 2019/1020 indica che gli «operatori economici lungo l'intera catena di fornitura, quando immettono (…) prodotti sul mercato, dovrebbero essere tenuti ad agire (…) nel pieno rispetto delle prescrizioni giuridiche vigenti».

62. Un siffatto meccanismo mi sembra confermare che l'obbligo di vigilanza previsto all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, dovrebbe essere interpretato in modo tale da avere una portata identica a quella contenuta nel regolamento 2019/1020.

63. Per questi motivi, ritengo che da un'interpretazione sistematica si evinca che l'obbligo di vigilanza degli Stati membri, previsto all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, implica che gli Stati membri esercitino il loro obbligo di vigilanza non solo nella fase della fornitura dei prodotti in questione da parte della rivendita al consumatore, ma anche nella fase della vendita all'ingrosso.

64. Una siffatta interpretazione mi sembra peraltro essere confermata dall'interpretazione teleologica di tale disposizione.

C. Interpretazione teleologica

65. Come già dichiarato dalla Corte, la direttiva 2014/40 persegue, secondo il suo articolo 1, un duplice obiettivo, che consiste nel favorire il buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, partendo da un livello elevato di tutela della salute umana, in particolare per i giovani [15].

66. L'obiettivo consistente nell'assicurare un livello elevato di tutela della salute è affermato ai considerando 8, 13, 18, 21, 36, 54 e 59 della direttiva 2014/40.

67. Alla luce di siffatto obiettivo, mi sembra necessario interpretare l'obbligo generale di vigilanza imposto agli Stati membri all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, nel senso che tale controllo si esercita non solo nella fase della vendita del prodotto in questione da parte della rivendita al consumatore, ma anche in occasione di ogni operazione che comporta, alla fine, la messa a disposizione del prodotto ai consumatori.

68. Infatti, limitare il controllo, operato dagli Stati membri, del rispetto delle prescrizioni della direttiva 2014/40 all'ultima fase della catena di fornitura dei prodotti del tabacco pregiudicherebbe, a mio avviso, l'efficacia dell'obbligo di vigilanza imposto da detta direttiva agli Stati membri.

69. Una simile interpretazione presupporrebbe, infatti, che, ai sensi della direttiva 2014/40, solo la rivendita sarebbe considerata responsabile dell'immissione sul mercato di prodotti non conformi alla medesima, sebbene essa non abbia il controllo su un numero elevato di requisiti, previsti da tale direttiva, relativi alla composizione o al confezionamento di tali prodotti. Ne conseguirebbe, a mio avviso, un rischio non trascurabile che prodotti non conformi e, dunque, nocivi per la salute dei consumatori, possano essere messi a loro disposizione.

[15] Sentenza del 4 maggio 2016, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-358/14, EU:C:2016:323, punto 80).

70. Viceversa, l'interpretazione da me proposta, secondo la quale l'obbligo gravante sugli Stati membri di assicurare che non sia immesso sul mercato alcun prodotto non conforme alla direttiva 2014/40 presuppone l'esercizio di un controllo nelle diverse fasi della catena di fornitura, consente di realizzare l'obiettivo consistente nel garantire un elevato livello di protezione della salute, assicurando che, per ciascuna operazione che comporta necessariamente che il prodotto sia alla fine messo a disposizione dei consumatori, gli Stati membri verifichino il rispetto delle prescrizioni della direttiva 2014/40.

71. Analogamente, l'obiettivo del buon funzionamento del mercato interno costituisce, a mio avviso, un motivo per non aderire alla posizione della Commissione, secondo la quale l'obbligo di vigilanza previsto all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, si limita ad imporre agli Stati membri di controllare la vendita da parte della rivendita al consumatore, restando a carico di questi ultimi il compito di adottare, se lo desiderano, misure nazionali a monte della catena di fornitura al fine di assicurare che non siano messi a disposizione del consumatore prodotti non conformi.

72. Infatti, da una siffatta interpretazione risulterebbe un rischio di disparità di normative tra i diversi Stati membri e di obblighi difformi imposti agli operatori della catena di fornitura diversi dalle rivendite a seconda delle misure nazionali adottate dagli Stati membri.

73. Pertanto, reputo che l'interpretazione teleologica dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40, induca a ritenere che l'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare che non siano immessi sul mercato prodotti del tabacco la cui confezione unitaria violi le prescrizioni di tale direttiva relative alla presentazione di tali prodotti debba essere esercitato non solo nella fase della vendita di siffatti prodotti da parte della rivendita al consumatore, ma anche nella fase della loro fornitura da parte di un grossista ad una rivendita.

V. Conclusione

74. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale sollevata dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria):

L'articolo 23, paragrafo 2, 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, in combinato disposto con il suo articolo 2, punto 40,

deve essere interpretato nel senso che:

l'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare che non siano immessi sul mercato prodotti del tabacco la cui confezione unitaria violi le prescrizioni di tale direttiva relative alla presentazione di siffatti prodotti si applica non solo nella fase della loro fornitura da parte di una rivendita ai consumatori, ma anche nella fase della fornitura di detti prodotti da parte di un grossista ad una rivendita.