

Causa C-160/20

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

Data di deposito:

24 marzo 2020

Giudice del rinvio:

Rechtbank Rotterdam (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

20 marzo 2020

Ricorrenti:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Stichting Inspire2Live

Rode Kruis Ziekenhuis BV

Stichting ClaudicatioNet

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde

Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en
Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland

Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen

Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en
Tuberculose

Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties

Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde

Nederlandse Vereniging voor Cardiologie

Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam

Resistente:

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Oggetto del procedimento principale

All'origine del procedimento principale è una domanda rivolta alla Nederlandse Voedsel- en Waren Dienst (Autorità olandese per gli Alimenti e i Trasporti; in prosieguo: la «NVWA») di adottare misure coercitive, in particolare ritirando dal mercato sigarette con filtro che non rispettano i livelli massimi di emissione per il catrame, la nicotina e il monossido di carbonio.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione e la validità dell'articolo 4 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 L 127 del 29.4.2014, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva»). Ci si interroga parimenti sull'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 3 della direttiva 2014/40.

La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata sulla base dell'articolo 19, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b), TUE e dell'articolo 267 TFUE.

Questioni pregiudiziali

Questione 1: Se l'elaborazione del metodo di misurazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulla base di norme ISO non liberamente accessibili sia conforme all'articolo 297, paragrafo 1, TFUE [e al regolamento (UE) n. 216/2013] nonché al principio di trasparenza ad esso sotteso.

Questione 2: Se le norme ISO 4387, 10315, 8454 e 8243, alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, debbano essere interpretate e applicate nel senso che, nell'ambito dell'interpretazione e dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, le emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio devono non solo essere misurate (e verificate) con il metodo prescritto,

ma anche che tali emissioni possono o devono essere misurate (e verificate) in altro modo e con diversa intensità.

Questione 3a: Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sia in contrasto con i presupposti della direttiva, nonché con l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva e con l'articolo 5, paragrafo 3, della convenzione quadro dell'OMS in materia di dissuasione dal tabacco, in quanto l'industria del tabacco ha svolto un ruolo nella definizione delle norme dell'ISO di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva.

Questione 3b: Se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sia in contrasto con i presupposti della direttiva, con l'articolo 114, paragrafo 3, TFUE, con il tenore della convenzione quadro dell'OMS in materia di dissuasione dal tabacco e con gli articoli 24 e 35 della Carta, in quanto il metodo di misurazione da esso previsto non misurerebbe le emissioni delle sigarette con filtro al consumo previsto, giacché non terrebbe conto dell'effetto dei fori di ventilazione nel filtro che, per l'uso previsto, sono in gran parte ostruiti dalle labbra e dalle dita del fumatore.

Questione 4a: Quale metodo di misurazione (e metodo di verifica) alternativo possa o debba essere utilizzato qualora la Corte:

- risponda negativamente alla questione 1.
- risponda affermativamente alla questione 2.
- risponda affermativamente alla questione 3a e/o 3b.

Questione 4b: Nel caso in cui la Corte non possa risolvere la questione 4a: in caso di assenza temporanea di metodo di misurazione, se si configuri una situazione ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 3, della direttiva.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Trattato sull'Unione europea: articolo 19, paragrafo 3, parte iniziale e lettera b).

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: articoli 114, paragrafo 3; 267 e 297, paragrafo 1

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 24 e 35.

Regolamento (UE) n. 216/2013 del Consiglio, del 7 marzo 2013, relativo alla pubblicazione elettronica della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU 2013 L 69, pag. 1).

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): considerando 8 e 59; articoli 1, 3 e 4 nonché articolo 24, paragrafo 3.

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Nederlandse Grondwet (Costituzione olandese): articolo 22, paragrafo 1

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (*Staatsblad* 1988, 342) (Tabaks- en rookwarenwet) [legge del 10 marzo 1988 recante misure intese a limitare il consumo di tabacco, in particolare per la tutela del non fumatore (*Staatsblad* 1988, n. 342) (legge relativa al tabacco e ai prodotti del tabacco)]: articolo 2, paragrafo 1, articolo 3, paragrafo 1, articolo 14 e articolo 17a, paragrafi 1, 2 e 4)

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (*Staatsblad* 2015, 398) (Tabaks- en rookwarenbesluit) [decreto del 14 ottobre 2015 che riunisce le misure amministrative generali adottate sulla base del Tabakswet in un decreto unico (*Staatsblad* 2015, n. 398) (decreto relativo al tabacco e ai prodotti del tabacco)]: articolo 2.1.

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016, kenmerk 966398-150196-WJZ, houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (*Staatscourant* 2016, 25446) (Tabaks- en rookwarenregeling) [normativa del Segretario di Stato alla Sanità pubblica, al Benessere e allo Sport, del 10 maggio 2016, n. 966398-150196-WJZ, relativa alle norme sulla lavorazione, sulla presentazione e sulla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati (*Staatscourant* 2016, 25446) (normativa relativa al tabacco e ai prodotti del tabacco)]: articolo 2.1.

Breve esposizione dei fatti e procedimento principale

- 1 I ricorrenti nel procedimento principale hanno chiesto alla NVWA, con lettere del 31 luglio 2018 e del 2 agosto 2018, che le sigarette con filtro immesse in consumo nei Paesi Bassi rispettino, al momento dell'utilizzo previsto, i livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio risultanti dall'articolo 3 della direttiva 2014/40. In tale occasione, la NVWA è stata invitata ad adottare misure coercitive ritirando dal mercato sigarette con filtro che non rispettavano i livelli massimi di emissione di catrame, nicotina e monossido di carbonio.
- 2 La richiesta di tutela è fondata sullo studio del Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Istituto nazionale per la salute pubblica e l'ambiente) del 13 giugno 2018, da cui risulta che, utilizzando il metodo di misurazione «Canadian intense», tutte le sigarette con filtro vendute nei Paesi Bassi superano

sensibilmente i livelli massimi di emissione di catrame, di nicotina e di monossido di carbonio previsti all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/40.

- 3 Con decisione del 20 settembre 2018, la NVWA ha respinto la richiesta di tutela della Stichting Rookpreventie Jeugd.
- 4 Con decisione del 31 gennaio 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata») lo staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Segretario di Stato per la Sanità pubblica, il Benessere e lo Sport) (in prosieguo: il «convenuto») ha respinto il reclamo della Stichting Rookpreventie Jeugd in quanto infondato e ha respinto il reclamo degli altri ricorrenti in quanto irricevibile.
- 5 I ricorrenti hanno proposto ricorso avverso la decisione impugnata dinanzi al Rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi).

Argomenti delle parti nel procedimento principale

- 6 Secondo i ricorrenti, il metodo di misurazione «Canadian intense» deve essere utilizzato per determinare le emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette con filtro, poiché, a differenza del metodo di misurazione previsto all'articolo 4 della direttiva 2014/40, tale metodo determina le emissioni delle sigarette filtrate durante l'uso previsto.
- 7 A tal riguardo, i ricorrenti sottolineano che i produttori di tabacco appongono piccoli fori nel filtro delle sigarette e che, di conseguenza, l'aria pulita viene risucchiata dal filtro (la c.d. «ventilazione di filtraggio»). Ne risulterebbe una diluizione del tenore di catrame, nicotina e monossido di carbonio. Tuttavia, durante l'utilizzo previsto, tali fori sono, in larga misura, chiusi dalle dita e dalle labbra del fumatore, di modo che questo inala tenori di catrame, nicotina e monossido di carbonio sensibilmente più elevati dei livelli massimi di emissioni previsti all'articolo 3 della direttiva 2014/40. Secondo i ricorrenti, il metodo di misurazione previsto all'articolo 4 di tale direttiva non ne tiene conto e, pertanto, non prende in considerazione i tenori liberati nell'utilizzo previsto. Per questo motivo le sigarette con filtro vendute nei Paesi Bassi sarebbero ancora più nocive per la salute e contribuirebbero più alla dipendenza di quanto i fumatori possono presumere sulla base di detta direttiva.
- 8 Il convenuto ha respinto la richiesta con decisione del 20 settembre 2018. A suo avviso, l'articolo 4 della direttiva 2014/40 non consente di utilizzare un metodo di misurazione diverso da quello ivi previsto e le sigarette con filtro vendute nei Paesi Bassi soddisfano, utilizzando tale metodo di misurazione, i livelli massimi di emissioni previsti all'articolo 3 di tale direttiva.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 9 Il giudice del rinvio si interroga sull'interpretazione e sulla validità dell'articolo 4 della direttiva 2014/40.
- 10 L'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che le emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette siano misurate conformemente alla norma ISO 4387 (catrame), alla norma ISO 10315 (nicotina) e alla norma ISO 8454 (monossido di carbonio) e che l'esattezza delle misurazioni relative al catrame, alla nicotina e al monossido di carbonio sia determinata in applicazione della norma ISO 8243.
- 11 Secondo l'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva, le misurazioni di cui al paragrafo 1 sono verificate da laboratori riconosciuti e controllati dalle autorità competenti degli Stati membri. Tali laboratori non devono essere posseduti o controllati direttamente o indirettamente dall'industria del tabacco.

Prima questione

- 12 Il giudice del rinvio rileva che il metodo di misurazione previsto all'articolo 4 della direttiva 2014/40 è fondato sulle norme ISO. Tali norme ISO non sono accessibili al pubblico, ma possono essere consultate solo dietro pagamento. Si pone dunque la questione se una siffatta modalità di regolamentazione sia conforme al regime di pubblicazione della legislazione previsto dal diritto dell'Unione europea, vale a dire a una pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, conformemente all'articolo 297, paragrafo 1, TFUE (e al regolamento n. 216/2013), nonché al principio di trasparenza.

Seconda questione

- 13 Inoltre, il giudice del rinvio espone che non è chiaro se il metodo di misurazione previsto all'articolo 4 della direttiva 2014/40 sia l'unico metodo di misurazione autorizzato.
- 14 A tal riguardo, esso rileva che la norma ISO 3308, cui si riferisce ciascuna delle norme ISO citate all'articolo 4 di tale direttiva, raccomanda essa stessa che le emissioni siano misurate anche con un'intensità di dispositivi di aspirazione diversa da quella esposta in dette norme.
- 15 Secondo il giudice del rinvio, se dalle norme ISO a loro volta rese applicabili dall'articolo 4 della direttiva risultasse che i livelli di emissione di catrame, nicotina e monossido di carbonio devono essere misurati (e verificati) non solo con riferimento al metodo prescritto, ma che tali emissioni possono o devono essere misurate (e verificate) in altro modo e con un'intensità diversa, ciò potrebbe comportare che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 debba essere applicato in modo tale che, per determinare se le sigarette immesse sul mercato soddisfino i livelli massimi di emissione autorizzati, non può essere

sufficiente misurare (e verificare) con il dispositivo di aspirazione di cui alle norme ISO, o che il risultato di tali misurazioni in ogni caso non è determinante.

Terza questione

- 16 Il giudice del rinvio rileva altresì che, in caso di soluzione negativa della seconda questione, dovrebbe essere sottoposta alla Corte una terza questione pregiudiziale. Con tale questione, esso chiede se il metodo di misurazione previsto all'articolo 4 della direttiva sia conforme all'obiettivo e alla finalità della direttiva 2014/40 nonché a norme giuridiche superiori.
- 17 Il giudice del rinvio espone che i metodi di misurazione previsti all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 sono stati elaborati con il contributo dell'industria del tabacco.
- 18 A tal riguardo, si pone la questione se i metodi di misurazione e di convalida così prescritti siano contrari alle premesse di tale direttiva, al tenore dell'articolo 4, paragrafo 2, di detta direttiva – il quale prevede che le misure siano verificate da laboratori che non siano detenuti o controllati direttamente o indirettamente dall'industria del tabacco – nonché all'articolo 5, paragrafo 3, della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità in materia di dissuasione del tabacco, che impone di prevedere, al momento dell'adozione e dell'attuazione della politica di sanità, una tutela avverso l'influenza dell'industria del tabacco.
- 19 Il giudice del rinvio si interroga altresì sulla conformità dei metodi di misurazione e di convalida previsti all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 all'obiettivo di tale direttiva, quale esposto nei suoi considerando e nel suo articolo 3, alla luce della circostanza che nel filtro delle sigarette con filtro sono stati apposti fori di ventilazione.
- 20 A suo avviso, se non si raggiunge l'obiettivo delle emissioni massime in occasione dell'utilizzo previsto delle sigarette con filtro, ciò pregiudica gravemente l'obiettivo di un livello elevato di protezione della salute pubblica, tenendo conto, in particolare, dei nuovi dati fondati su riscontri scientifici, come enunciato dal considerando 8 della direttiva 2014/40. In tal caso, il giudice del rinvio non può escludere che l'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva sia contrario all'articolo 114, paragrafo 3, TFUE, al tenore della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità in materia di dissuasione dal tabacco, nonché agli articoli 24 e 35 della Carta.

Quarta questione

- 21 Nell'ipotesi in cui la Corte risolvesse affermativamente la seconda questione, il giudice del rinvio ritiene che sorga la questione di quale metodo alternativo possa o debba essere utilizzato. Esso rileva che tale questione si pone anche nell'ipotesi in cui la Corte risponda in senso negativo alla prima questione e/o risponda in

senso affermativo alla terza questione. A tal riguardo, esso osserva tuttavia che è incerto se la Corte possa imporre un metodo alternativo.

- 22 Nell'ipotesi in cui la Corte non possa rispondere alla questione relativa al metodo alternativo che può o deve essere utilizzato, il giudice del rinvio chiede se l'assenza temporanea di un metodo di misurazione configuri una situazione come quella di cui all'articolo 24, paragrafo 3, della direttiva 2014/40. Conformemente a tale disposizione, uno Stato membro può vietare una determinata categoria di prodotti del tabacco o di prodotti correlati per motivi connessi alla situazione specifica in tale Stato membro, purché ciò sia giustificato dalla necessità di tutelare la salute pubblica.

DOCUMENTO DI LAVORO