

Causa C-717/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

27 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)

Data della decisione di rinvio:

17 novembre 2023

Ricorrente in cassazione:

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ministro degli Affari sociali, della Salute, dell'Assistenza e della Protezione dei consumatori)

[*omissis*]

Oggetto del procedimento principale

Procedimento penale a carico di un grossista di tabacco che avrebbe commercializzato sigarette in una confezione con una dicitura illecita

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione della direttiva 2014/40/UE; articolo 267 TFUE

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/CE 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 127/1), 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.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

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; articoli 1, 2, 13, 15, 23

Disposizioni nazionali richiamate

Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtrauchererschutzgesetz (legge sul tabacco e sulla protezione dei non fumatori; in prosieguo: il «TNRSG»), BGBl. n. 431/1995, nella versione applicabile al procedimento principale BGBl. I n. 66/2019; articoli 1, 2, 5d, paragrafo 1, punto 3, e articolo 14

Tabakmonopolgesetz 1996 (legge sul monopolio del tabacco del 1996; in prosieguo: il «TabMG 1996»), BGBl. n. 830/1995, nella versione applicabile al procedimento principale BGBl. I n. 104/2019; articoli 5, 6, 8, 36

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Con provvedimento sanzionatorio della Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (autorità amministrativa del distretto di Grieskirchen, Austria; in prosieguo: l'«autorità») del 30 maggio 2022, un grossista veniva riconosciuto colpevole in quanto la società che egli rappresentava in veste di amministratore, e che era coinvolta nella catena di distribuzione di prodotti del tabacco, avrebbe immesso sul mercato sigarette, fornendole a una determinata tabaccheria, con le indicazioni riferite al gusto «perfettamente arrotondato» e «slow curing» (a lenta maturazione) sulla confezione.
- 2 Così facendo, il grossista avrebbe violato l'articolo 14, paragrafo 1, punto 1, in combinato disposto con gli articoli 2, paragrafo 1, punto 1, e 5d, paragrafo 1, punto 3, del TNRSG, motivo per cui gli veniva inflitta una sanzione pecuniaria di EUR 1 000 (e una pena detentiva sostitutiva).
- 3 Il grossista impugnava il provvedimento sanzionatorio dell'autorità dinanzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo), il quale accoglieva la domanda, annullava il provvedimento sanzionatorio impugnato e sospendeva il procedimento penale amministrativo.
- 4 Nella motivazione il Verwaltungsgericht precisava che l'autorità aveva ritenuto che l'«immissione sul mercato» fosse avvenuta con la fornitura del prodotto del tabacco alla tabaccheria. Il TNRSG riprenderebbe, al suo articolo 1, punto 2, la

definizione di «immissione sul mercato» dall'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40/UE. Da tale definizione emergerebbe che l'«immissione sul mercato» avviene nei confronti dei consumatori nelle rivendite o mediante vendita a distanza. Il legislatore austriaco si sarebbe limitato a riprendere tale definizione. Diversamente dalla Germania, in Austria non esisterebbe alcuna normativa che assicuri che tutti gli operatori del mercato coinvolti nella catena di distribuzione siano responsabili dell'immissione sul mercato. Pertanto, sulla base della formulazione della definizione di tale nozione, si dovrebbe ritenere che con l'espressione «mettere (...) a disposizione» dei consumatori si intenda il fatto di predisporre i prodotti del tabacco ai fini della loro distribuzione diretta al consumatore, vale a dire l'ultima tappa prima della vendita ai consumatori, come avviene, ad esempio, in una tabaccheria. Il grossista non avrebbe quindi «impresso sul mercato» il prodotto del tabacco, in quanto lo avrebbe fornito al gestore di una rivendita (tabaccheria), anch'egli imprenditore e non consumatore.

- 5 L'autorità ha proposto ricorso per cassazione («Revision») contro detta decisione dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria). Successivamente, nel procedimento è subentrato, al posto dell'autorità, il Ministro federale competente. Nel ricorso per cassazione si sostiene che gli Stati membri, nei negoziati sulla direttiva 2014/40/UE, si sono sempre fondati sulla premessa che tutti gli operatori del mercato coinvolti nella catena di distribuzione fossero responsabili del rispetto delle disposizioni della direttiva. Diversamente non sarebbe possibile un controllo efficace del mercato allo scopo di raggiungere e preservare un elevato livello di protezione della salute.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 6 La direttiva 2014/40/UE non stabilisce espressamente quali siano gli operatori economici coinvolti nel commercio di prodotti del tabacco sottoposti al divieto di cui all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40/UE. Per rispondere a tale questione appare decisiva l'interpretazione della nozione di «immissione sul mercato».
- 7 Ai sensi dell'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40/UE, con «immissione sul mercato» si intende 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. La direttiva 2014/40/UE non contiene una definizione giuridica della nozione di «mettere prodotti (...) a disposizione», che a sua volta rappresenta un elemento centrale della nozione di «immissione sul mercato». L'articolo 2, punto 35, della direttiva 2014/40/UE definisce «consumatore», al quale vengono messi a disposizione i prodotti, una persona fisica che agisce per scopi estranei alla propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale. Con «rivendita», ai sensi dell'articolo 2, punto 41, della direttiva 2014/40/UE, si intende qualsiasi punto vendita nel quale i prodotti del tabacco sono immessi sul mercato, anche da una persona fisica (nel procedimento principale si tratta di una tabaccheria).

- 8 La formulazione della nozione di cui all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40/UE non fornisce una risposta chiara alla questione se un prodotto del tabacco risulti oggetto di «immissione sul mercato» solo quando viene messo a disposizione di un consumatore o anche quando viene messo a disposizione di una rivendita. Mentre, ad esempio, nell'articolo 2, punto 34, e nell'articolo 18, punto 1, della direttiva 2014/40/UE viene fatto riferimento alle vendite a distanza transfrontaliere di prodotti del tabacco «ai consumatori», l'articolo 2, punto 40 della direttiva stessa [nella versione tedesca] non utilizza riguardo alla messa a disposizione di prodotti del tabacco la preposizione «an» (ai), ma la preposizione «für» (per) i consumatori. Ciò non esclude, a parere del Verwaltungsgerichtshof, un'interpretazione secondo cui già il fatto di mettere il prodotto del tabacco a disposizione di una rivendita – e non solo, direttamente, del consumatore – rientra nella nozione di «immissione sul mercato».
- 9 In merito alla definizione della nozione di cui all'articolo 2, punto 40, della direttiva 2014/40/UE, 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, il che si verificherebbe già quando un prodotto del tabacco è semplicemente disponibile per la vendita, anche prima di essere stato acquistato e pagato (sentenza della Corte del 9 marzo 2023, Pro Rauchfrei e. V., C-356/22, punto 20). Se si traspone al procedimento principale tale interpretazione della nozione di «immissione sul mercato», fondata sul consumatore, la cessione di un prodotto del tabacco da parte di un grossista non rappresenterebbe ancora un'«immissione sul mercato», in quanto, ai sensi del TabMG 1996, un grossista può, in linea di principio, fornire il prodotto del tabacco solo a un tabaccaio. A loro volta, i consumatori non possono procurarsi prodotti del tabacco da un grossista.
- 10 La sentenza C-356/22 verteva sull'interpretazione del cosiddetto divieto di dissimulazione di avvertenze relative alla salute di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2014/40/UE, e non sull'articolo 13, paragrafo 1, lettera c), della medesima direttiva, relativo alla presentazione del prodotto del tabacco. Oggetto di discussione era l'applicazione della nozione di «immissione sul mercato» a una determinata forma di vendita di prodotti del tabacco ai consumatori in una rivendita. Date tali differenze, il Verwaltungsgerichtshof si chiede se le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza C-356/22, punto 20, vadano intese nel senso che un'«immissione sul mercato» di prodotti del tabacco implica sempre, quindi indipendentemente dal nesso sostanziale con una determinata disposizione della direttiva 2014/40/UE, che il prodotto del tabacco venga direttamente messo a disposizione di un consumatore (per esempio con la vendita), e non anche in una fase precedente della catena di distribuzione. In effetti, nelle conclusioni presentate nella causa C-370/20, Pro Rauchfrei e. V., paragrafo 38, precedente alla sentenza nella causa C-356/22, l'avvocato generale Tanchev ha sostenuto che, affinché un prodotto sia considerato immesso sul mercato, è sufficiente che sia messo a disposizione dei consumatori dell'Unione, a tale proposito aggiungendo, tra parentesi: «(è quindi escluso il commercio

all'ingrosso)». Tuttavia, la Corte non ha ripreso tali considerazioni nella sua sentenza nella causa C-356/22.

- 11 Secondo il Verwaltungsgerichtshof, vi sono anche validi motivi per ritenere che un prodotto del tabacco, con riferimento al rispetto delle disposizioni sulla presentazione della confezione, non sia oggetto di «immissione sul mercato» solo con la sua diretta messa a disposizione di un consumatore.
- 12 La direttiva 2014/40/UE utilizza la nozione di «immissione sul mercato», definita in modo generico all'articolo 2, punto 40, in diversi contesti sostanziali. Alcune di queste disposizioni vietano l'«immissione sul mercato» di determinati prodotti del tabacco a causa dei loro ingredienti, come ad esempio l'articolo 7, paragrafi 1, 6, 7 e 9, o l'articolo 17, oppure vincolano l'«immissione sul mercato» alla conformità alle prescrizioni della direttiva in esame, come ad esempio l'articolo 8, paragrafo 1, l'articolo 15, paragrafo 1 e l'articolo 20, paragrafi 1 e 3, lettera a). Altre disposizioni impongono ai produttori e agli importatori di informare le autorità nazionali prima o dopo l'«immissione sul mercato» dei prodotti del tabacco, come ad esempio l'articolo 5, paragrafo 1, l'articolo 6, paragrafo 4, l'articolo 19, paragrafo 1, l'articolo 20, paragrafo 2, e l'articolo 22, paragrafo 1. Altre ancora si riferiscono alle rivendite, presso le quali l'«immissione sul mercato» di prodotti del tabacco avviene direttamente ai consumatori, come ad esempio l'articolo 2, punto 41, e l'articolo 18, paragrafo 2.
- 13 Tale analisi sistematica della direttiva 2014/40/UE induce a ritenere che la nozione di «immissione sul mercato», definita in modo generico all'articolo 2, punto 40, possa riguardare diversi operatori economici coinvolti nel commercio di prodotti del tabacco, a seconda del suo collegamento con una determinata disposizione sostanziale della direttiva e in funzione del caso concreto. L'obbligo degli Stati membri di assicurare, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva 2014/40/UE, che non siano «immessi sul mercato» prodotti del tabacco non conformi a tale direttiva potrebbe quindi, a seconda del contesto materiale e delle circostanze del caso, già ricomprendere, in un caso, produttori, importatori e grossisti, mentre in un altro caso sarebbe limitato ai gestori delle rivendite.
- 14 Così, ad esempio nel procedimento principale nella causa C-356/22, solo dal gestore della rivendita, mediante la presentazione del suo distributore automatico, dipendeva il fatto che le avvertenze relative alla salute apposte sulle confezioni di sigarette non fossero dissimulate in violazione dell'articolo 8, paragrafo 3, prima frase, della direttiva 2014/40/UE. Per contro, nel presente procedimento principale, è anzitutto il produttore delle (confezioni di) sigarette a determinare il modo come queste si presentano nel rispetto dell'articolo 13 della direttiva 2014/40/UE. Tuttavia, anche l'importatore o un grossista possono decidere se fornire o meno nella catena di distribuzione dei prodotti del tabacco un imballaggio la cui presentazione non sia conforme alle prescrizioni della direttiva in questione. Lo stesso vale per la vendita di un prodotto del genere a un consumatore da parte di un tabaccaio nella sua rivendita.

- 15 Anche il legislatore tedesco, in sede di recepimento della direttiva 2014/40/UE, sembra aver preso le mosse da una simile interpretazione della nozione di «immissione sul mercato» che, a seconda del nesso con una determinata disposizione della direttiva 2014/40/UE, si applica a tutti gli operatori economici che partecipano al commercio di prodotti del tabacco o solo a singoli operatori. Ai sensi del diritto nazionale, la definizione della nozione di «immissione in commercio» ricomprende non solo la fornitura diretta di un prodotto del tabacco al consumatore, ma ogni forma di distribuzione a qualunque livello della catena di distribuzione dei prodotti del tabacco, dal produttore fino alla rivendita.

DOCUMENTO DI LAVORO