



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 94 del 17 luglio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte di giustizia UE ha chiarito che il principio unionale di proporzionalità non osta ad una normativa nazionale come quella italiana 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, a condizione 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.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione I, 24 febbraio 2022, C-452/20, PJ contro Agenzia delle dogane e dei monopoli

Unione europea – Monopolio (generi di) - Rivendita di tabacchi - Divieto di vendere prodotti del tabacco ai minori - Obbligo di verificare l'età dell'acquirente all'atto della vendita di tali prodotti – Violazione - Sanzione pecuniaria - Sospensione della licenza - Principio di proporzionalità - Principio di precauzione

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 (1).

(1) I. – La Corte di giustizia UE si è pronunciata su rinvio pregiudiziale disposto dal Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza 5 agosto 2020, n. 4943, in Foro it., rep. 2021, Tabacco, n. 1, nonché in Foro amm., 2020, 1414 e in Giur. it., 2021, 398, con nota di PATRITO), nell'ambito di una controversia tra, da un lato, il titolare di una licenza all'esercizio dell'attività di rivendita di tabacchi e, dall'altro, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in relazione alla

legittimità di una decisione dell'Agenzia delle dogane con la quale quest'ultima ha inflitto al predetto 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.

II. – Il collegio dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa e le disposizioni applicabili ed aver rilevato che nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia UE 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 anche, se del caso, riformulando le questioni che le sono sottoposte ed interpretando tutte le norme del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti - ha osservato quanto segue:

- a) benché il giudice del rinvio abbia formalmente 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 giustizia UE di fornire 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 di giustizia UE 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, Corte di giustizia UE, sez. I, 12 dicembre 2019, WA c. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), C-450/18, punto 26);
- b) 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; detta disposizione si riferisce all'azione delle istituzioni dell'Unione; in particolare:
 - b1) 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;
 - b2) 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 (Corte di giustizia UE, sez. VI, ordinanza del 13 febbraio 2020, *MAK TURS*, C-376/19, punto 18 e giurisprudenza ivi citata);
 - b3) nel caso di specie, la disposizione nazionale è contenuta nel decreto legislativo n. 6 del 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;
 - b4) in tali circostanze, l'articolo 5, paragrafo 4, TUE non si applica a una situazione come quella di cui al procedimento principale;
- c) in secondo luogo, per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva 2014/40/UE 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; tale incoraggiamento non si è tuttavia tradotto, nella direttiva 2014/40/UE, in una disposizione che imponga l'obbligo di adottare misure che vietino la vendita dei prodotti del tabacco ai minori; in particolare:

- c1) dal considerando 48 di tale direttiva risulta, infatti, che la medesima non armonizza le modalità di vendita di tabacco nei mercati nazionali;
 - c2) tale considerando prevede parimenti che gli Stati membri sono liberi di regolamentare tali aspetti nell'ambito delle loro competenze e sono incoraggiati a farlo;
 - c3) in tali circostanze 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;
- d) di conseguenza, né l'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, né la direttiva stessa sono applicabili nel caso di specie;
- e) in terzo luogo, occorre ricordare che la *Framework Convention on Tobacco Control* (di seguito anche F.C.T.C.) è stata approvata a nome dell'Unione con la decisione 2004/513; a tale riguardo:
- e1) la Corte di giustizia UE 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 (Corte di giustizia Ue, grande sezione, 6 ottobre 2020, Commissione c. Ungheria, C-66/18, in *Foro it.*, rep. 2021, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1178 e in *Giornale dir. amm.* 2021, 59 (m), con nota di VESPERINI, punto 69 e giurisprudenza ivi citata); ne consegue che la F.C.T.C. costituisce parte integrante del diritto dell'Unione;
 - e2) 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;
- f) 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 F.C.T.C.;

- g) tuttavia, poiché la F.C.T.C. costituisce parte integrante del diritto dell'Unione, la sua attuazione deve rispettare il principio di proporzionalità in quanto principio generale del diritto dell'Unione;
- h) 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, Corte di giustizia UE, sez. I, 6 maggio 2021, Bayer CropScience e Bayer c. Commissione, C-499/18 P, punto 80); a tale riguardo, è sufficiente rilevare:
- h1) da un lato, che nessuna delle parti del procedimento nega i rischi connessi al consumo dei prodotti del tabacco da fumo;
- h2) 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;
- h3) di conseguenza tale principio non si applica alla situazione di cui al procedimento principale.
- i) tanto premesso 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;
- j) 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, Corte di giustizia Ue, sez. I, 6 ottobre 2021, Ecotex Bulgaria, C-544/19, punto 84 e giurisprudenza ivi citata); in particolare:
- j1) 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, Corte di giustizia Ue, sez. VI, 19 ottobre 2016, EL-EM-2001 Ltd contro Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri, C-501/14, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, nonché Corte di giustizia Ue, sez. VI, ordinanza 12 luglio 2018, Pinzaru e Cirstinoiu, C-707/17, punto 27 e giurisprudenza ivi citata);
- j2) 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, Corte di

giustizia Ue, sez. VI, 19 ottobre 2016, *EL-EM-2001 Ltd*, cit., punto 39, e Corte di giustizia UE, sez. I, 6 maggio 2021, *Bayer CropScience e Bayer c. Commissione*, cit., punto 166);

- j3) 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 (Corte di giustizia Ue, sez. VI, ordinanza 12 luglio 2018, *Pinzaru e Cirstinoiu*, cit., punto 28 e giurisprudenza ivi citata);
- k) 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 di giustizia UE 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, Corte di giustizia Ue, sez. I, 11 febbraio 2021, *K.M., C-77/20*, punto 39]; a tale riguardo occorre rilevare che:
- k1) 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;
- k2) 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;
- k3) in proposito va evidenziato che, sotto un primo profilo, l'articolo 16, paragrafo 6, della F.C.T.C. 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; sotto un secondo profilo, 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;

- k4) 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;
- k5) 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;
- k6) 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 F.C.T.C.;
- k7) 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; 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 (Corte di giustizia Ue, sez. II, 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, punto 157); 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 (Corte di giustizia Ue, sez. I, 22 novembre 2018, Swedish Match AB c. Secretary of State for Health, C-151/17, punto 54);
- k8) occorre quindi considerare 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; 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; 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;

- k9) in tali circostanze 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; occorre, inoltre, osservare che la sospensione della licenza all'esercizio dell'attività è prevista solo per un periodo di quindici giorni;
- k10) 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;
- l) 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;
- m) in conclusione, 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.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- n) sul divieto di vendita di tabacco ai minori mediante distributori automatici, v. T.a.r. per la Puglia, sez. II, 3 gennaio 2019, n. 8, in *Foro it.*, 2019, III, 114;
- o) sulla responsabilità dell'amministrazione, quale datore di lavoro, per i danni alla salute cagionati ai propri dipendenti e sul nesso di causalità in sede di riconoscimento dell'equo indennizzo, v. Cons. Stato, Ad. plen., 8 ottobre 2009, n. 5, in *Foro it.*, 2011, III, 549 con nota di TRAVI.
- p) sul divieto di fumo nei locali aperti al pubblico v. Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2009, n. 6167, in *Foro it.*, 2010, III, 200.

